



Ministero dello Sviluppo Economico

DIREZIONE GENERALE PER LA VIGILANZA SUGLI ENTI COOPERATIVI, SULLE SOCIETA' E SUL SISTEMA CAMERALE
Divisione V - Vigilanza sul sistema cooperativo

Oggetto: attività di vigilanza svolta dal Ministero dal 2014 - Società cooperative produzione e lavoro e Società cooperative sociali

1. Attività di vigilanza e dati

L'attività di vigilanza è esercitata dal Mise mediante revisioni ordinarie ed ispezioni straordinarie. Le prime sono finalizzate all'accertamento dei requisiti mutualistici e tendono prevalentemente a fornire agli organi di direzione e di amministrazione suggerimenti e consigli (artt. 1 e 4 d.lgs 220/02) e gli incarichi vengono conferiti ai revisori abilitati dal Mise per le cooperative non aderenti ad alcuna Associazione Nazionale di rappresentanza del movimento cooperativo.

Per le società aderenti, il citato decreto attribuisce alle Associazioni la programmazione e l'esecuzione dell'attività revisionale nei confronti delle cooperative loro associate, ma resta, nella competenza del Ministero, la valutazione delle risultanze dell'attività revisionale compiuta e l'eventuale adozione dei provvedimenti sanzionatori proposti dai revisori al termine della stessa.

Le ispezioni straordinarie, invece, sono disposte, su tutte le cooperative, aderenti e non, sulla base di accertamenti a campione, di esigenze di approfondimento derivanti dalle revisioni e di programmazioni straordinarie, ovvero a seguito della ricezione di esposti da parte di soci o di soggetti privati, su segnalazione di altre Amministrazioni Pubbliche ed ogni qualvolta se ne ravvisi l'opportunità (art. 4 DM 23 febbraio 2015).

Le tabelle che seguono riportano i dati relativi all'attività revisionale ed ispettiva, svolta nei confronti delle cooperative iscritte all'Albo nazionale nelle categorie "produzione e lavoro" e "sociale", dal 2014 al 2019, con i relativi esiti.

Il dato relativo agli accertamenti disposti durante il primo semestre dell'anno in corso non viene fornito in quanto l'attività è tutt'ora sospesa in ragione dell'emergenza sanitaria.

Si evidenzia che i dati delle ispezioni straordinarie derivano, prevalentemente, dagli esiti delle ispezioni disposte, nell'arco temporale 2015/2019, a seguito della pianificazione di specifici "Programmi straordinari", annualmente attivati dalla Direzione Generale.

DATI GENERALI COOPERATIVE

(nei dati non vengono ricomprese le coop.ve con sede legale in Regioni autonome a statuto speciale)

Anno	N. coop.ve tot. Iscritte all'Albo nazionale	Vigilate dal Mise	Aderenti ad una Associazione nazionale	N. complessivo delle coop.ve di prod. e lavoro (sul totale di quelle iscritte all'Albo nazionale comprese le aderenti)	N. coop.ve di prod. e lavoro aderenti ad una Associazione nazionale
2014	95.304	61.189	34.115	40.967	18.090
2015	102.073	67.696	34.377	41.938	18.454
2016	107.926	74.077	33.849	43.872	18.449
2017	113.542	79.224	34.318	44.902	18.892
2018	108.593	74.980	33.613	44.856	18.636
2019	113.937	80.457	33.480	44.567	18.613

DATI VIGILANZA MISE REVISIONI ORDINARIE COOP.VE PRODUZIONE E LAVORO E COOP.VE SOCIALI (Non aderenti ad Associazioni)

ESITI VIGILANZA	2014	2015	2016	2017	2018	2019
N. Totale revisioni disposte (di tutte le categorie)	14.572	11.185	13.831	12.685	11.393	20.006
N. Totale revisioni disposte per coop. Prod. Lavoro e Sociali Lavoro	8.395	5.658	8.513	7.889	6.553	13.611
N. Totale provv. proposti dai revisori *	2.682	1.535	2.413	1.939	1.663	2.765
Scioglimento per atto d'autorità (art. 2545 septiesdecies c.c.) *	1.256	802	1.100	906	921	2.000
Gestione commissariale (art. 2545 sexiesdecies c.c.) *	605	235	569	502	271	256
Liquidazione coatta amministrativa (art. 2545 terdecies c.c.) *	251	172	195	155	115	158
Sostituzione dei liquidatori (art. 2545 octiesdecies c.c.) *	251	169	296	225	165	118
Cancellazione dal Registro Imprese (art. 2545 c. 2 octiesdecies c.c.) *	154	14	30	23	44	18
Constatata avvenuta cancellazione o deposito bilancio finale di liquidazione *	165	143	223	128	147	215
Senza proposta di provvedimento, ma con diffida a sanare irregolarità *	3.445	3.728	4.095	4.056	3.597	5.097
Vigilanza ancora in corso con diffida (solo per il 2019)						963
Attività di revisione ancora da espletare (solo per il 2019)						2.578
Sottrazione all'attività di revisione	1706	944	1399	1088	941	1697

* per il 2019 il dato fornito per i provvedimenti proposti si riferisce solo alle ispezioni già concluse

In relazione all'incremento dei provvedimenti di scioglimento per atto d'autorità e al decremento delle proposte di Gestione commissariale si rappresenta che, antecedentemente alla Legge 205/2017, nei casi di sottrazione alla vigilanza, in assenza di una specifica disposizione normativa, il revisore proponeva la Gestione commissariale (art. 2545 *sexiesdecies* c.c.). La norma citata ha disposto, per la fattispecie in esame, l'adozione del provvedimento sanzionatorio dello scioglimento per atto d'autorità (art. 2545 *septiesdecies* c.c.), conseguentemente, in occasione di una "mancata revisione" il provvedimento da adottare è lo scioglimento d'ufficio.

Numero di revisioni portate a termine (sul totale disposte nel quinquennio) ripartite per categoria di Cooperativa

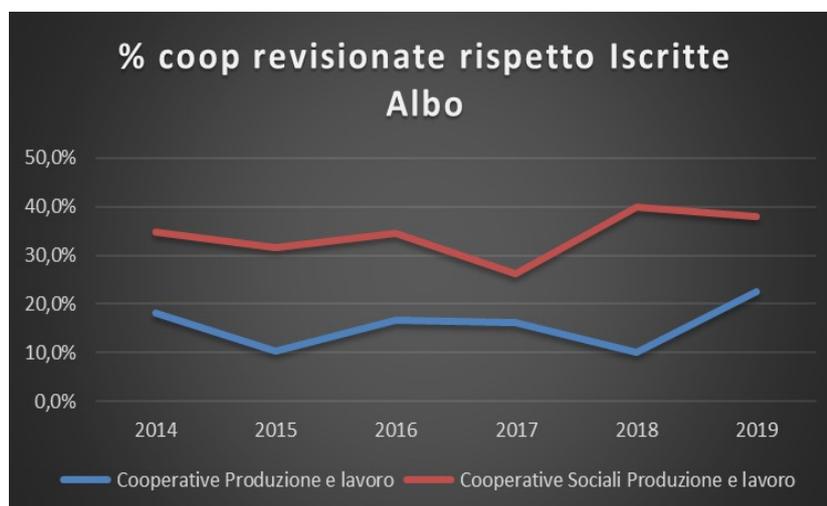
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Coop. Produzione e lavoro	6.328	3.735	6.277	6.152	3.888	8.537
Coop. Sociali Produzione e lavoro	2.067	1.923	2.236	1.737	2.665	2.496
Totale revisioni Cat. Lavoro	8.395	5.658	8.513	7.889	6.553	11.033



Percentuale di Enti revisionati rispetto al totale iscritti all'Albo

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Coop. Produzione e lavoro	18,1%	10,4%	16,8%	16,1%	10,2%	22,5%
Coop. Sociali Produzione e lavoro	34,8%	31,6%	34,5%	26,1%	40,0%	38,1%

Si fa presente che, per lo svolgimento dell'attività di vigilanza, l'Amministrazione dispone esclusivamente delle risorse finanziarie assegnate dal MEF a valere sul capitolo di spesa nel quale confluiscono i versamenti del contributo biennale di revisione effettuati dalle stesse società cooperative. Il MEF, tuttavia, non riassegna mai l'ammontare totale delle somme riscosse con i contributi, ma trattiene sempre una parte degli introiti a favore del bilancio dello Stato (a detrimento quindi delle attività di vigilanza in questione).



Rapporto tra numero revisioni disposte e provvedimenti proposti

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cooperative Produzione e lavoro	35,5%	29,8%	31,0%	27,2%	32,4%	19,8%
Coop. Sociali Produzione e lavoro	20,9%	22,0%	20,9%	15,3%	15,1%	15,8%



**DATI VIGILANZA MISE
ISPEZIONI STRAORDINARIE**

(disposte dal Mise anche nei confronti di cooperative aderenti ad Associazioni nazionali)

COOP.VE PRODUZIONE E LAVORO E COOP.VE SOCIALI

ESITI VIGILANZA	2014	Assoc.	2015	Assoc.	2016	Assoc.	2017	Assoc.	2018	Assoc.	2019	Assoc.
N. Totale Ispezioni disposte (di tutte le categorie)	262	136	300	152	374	152	271	133	429	222	591	303
N. Totale Ispezioni disposte per Coop. Prod. Lavoro e Sociali Lavoro	101	40	131	72	161	71	148	78	251	142	467	255
N. Totale provv. proposti dagli ispettori *	58	16	43	8	70	16	56	20	123	56	165	47
Scioglimento per atto d'autorità (art. 2545 septiesdecies c.c.) *	28	8	27	6	26	6	27	8	70	33	138	33
Gestione commissariale (art. 2545 sexiesdecies c.c.)	10	3	5	1	15	5	7	4	19	12	9	4
Liquidazione coatta amministrativa (art. 2545 terdecies c.c.) *	15	4	8	1	17	5	12	7	22	8	13	7
Sostituzione dei liquidatori (art. 2545 octiesdecies c.c.) *	3	1	3	0	8	0	9	1	8	3	1	1
Cancellazione dal Registro Imprese (art. 2545 c. 2 octiesdecies c.c.) *	1	0	0	0	3	0	0	0	2	0	1	0
Constatata avvenuta cancellazione o deposito bilancio finale di liquidazione *	1	0	0	0	1	0	1	0	2	0	3	2
Senza proposta di provvedimento, ma con diffida a sanare irregolarità *	37	22	66	46	76	45	80	53	121	82	105	70
Vigilanza ancora in corso con diffida (solo per il 2019)											35	26
Attività di revisione ancora da espletare											98	65

* per il 2019 il dato fornito per i provvedimenti proposti si riferisce solo alle ispezioni già concluse

Numero ispezioni effettuate dal MISE nel quinquennio ripartite per categoria
(comprese quelle nei confronti di enti associati)

Categoria Cooperative	2014	Di cui Assoc.	2015	Di cui Assoc.	2016	Di cui Assoc.	2017	Di cui Assoc.	2018	Di cui Assoc.	2019	Di cui Assoc.
Cooperative Produzione e lavoro	72	22	82	36	96	30	98	45	195	102	286	130
Cooperative Sociali Produzione e lavoro	29	18	49	36	65	41	50	33	56	40	48	34
Totale Ispezioni	101	40	131	72	161	71	148	78	251	142	334	164



Percentuale di Enti ispezionati dal Mise sul numero di iscritti all'Albo nella sezione di produzione e lavoro e sociale
(con dettaglio enti non aderenti e aderenti ad Associazioni)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cooperative Produzione e lavoro non aderenti	0,14%	0,13%	0,18%	0,14%	0,24%	0,41%
Cooperative Produzione e lavoro aderenti ad Associazioni	0,19%	0,30%	0,25%	0,36%	0,84%	1,08%
Cooperative Sociali Produzione non aderenti	0,19%	0,21%	0,37%	0,26%	0,24%	0,21%
Cooperative Sociali Produzione e lavoro aderenti ad Associazioni	0,28%	0,55%	0,63%	0,50%	0,61%	0,51%



Rapporto numero Ispezioni disposte e provvedimenti proposti

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cooperative Produzione e lavoro	63,9%	42,7%	47,9%	43,9%	53,3%	53,8%
Cooperative Sociali lavoro	41,4%	16,3%	36,9%	26,0%	33,9%	22,9%



2. Programmi ispettivi straordinari – Focus sul fenomeno delle false cooperative

In corrispondenza dell'emersione di fenomeni distorsivi dei principi regolatori della forma giuridica cooperativa, nonché al fine di comprenderne l'effettiva estensione sul territorio, la Direzione ha pianificato e attivato, fin dal 2015, programmi specifici di vigilanza straordinaria, in aggiunta al consueto svolgimento dell'attività di vigilanza ordinaria (revisioni biennali e annuali) e straordinaria, a fronte di specifici esposti e/o segnalazioni.

Programmi ispettivi straordinari (2015-2018)

La prima fase di tale piano ha previsto la costituzione di un Tavolo di lavoro, al quale hanno partecipato oltre al Mise, le Associazioni di rappresentanza, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Agenzia delle Entrate. In occasione dei lavori sono stati individuati alcuni "indici di criticità", di seguito riportati:

- ricorrenza dei medesimi soggetti in qualità di amministratori in più enti cooperativi in assenza di scambio mutualistico con gli stessi;
- nascita di cooperative in concomitanza con lo scioglimento di cooperative "gemelle" e passaggio dei lavoratori in quelle di nuova costituzione, a fronte di esposizioni rilevanti delle cooperative sciolte nei confronti di Erario ed Istituti previdenziali;
- alto fatturato rilevabile immediatamente dopo la costituzione

Tenuto conto delle suddette evenienze, sono state individuate alcune categorie di cooperative da includere nel programma straordinario di ispezioni quali:

- Produzione e lavoro in particolare quelle che svolgono attività di logistica e pulizia;
- Trasporto in particolare quelle che svolgono attività di logistica e movimentazione;
- Lavoro agricolo;
- Sociale di tipo A;
- Sociale di tipo B in particolare quelle che svolgono attività di pulizia e logistica.

Il monitoraggio, effettuato sugli esiti delle ispezioni straordinarie disposte nel triennio di cui trattasi, ha permesso l'individuazione di ulteriori indici di criticità, pertanto, la Direzione generale, ha affinato e implementato i criteri di scelta, nonché l'ambito regionale entro cui operare, per le società cooperative da sottoporre a verifica nel corso del 2019.

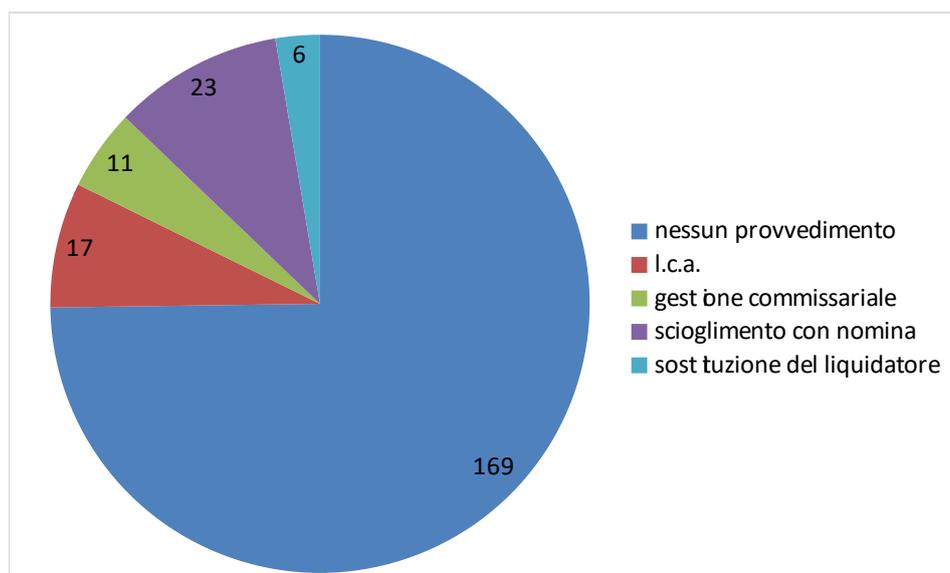
➤ Esiti del programma (2015-2018)

Delle complessive 230 ispezioni avviate nell'ambito di suddetto programma ispettivo, in 188 casi, gli ispettori hanno riscontrato situazioni di irregolarità sanabili, a seguito della regolarizzazione delle quali, l'ente ha proseguito ordinariamente la propria attività.

In 57 casi, sono state effettuate proposte di provvedimento: 17 si sono concluse con la proposta di liquidazione coatta amministrativa, 11 con quella di gestione commissariale, 6 con quella di sostituzione dei liquidatori e 23 con la proposta di scioglimento con nomina del liquidatore.

Per 4 ispezioni sono in corso approfondimenti.

Grafico 1 – Risultanze del programma 2015-2018



Programma ispettivo straordinario (2019)

Nel rispetto di quanto già indicato dal citato Tavolo di lavoro, nel 2019 si è ritenuto di applicare una metodologia di selezione delle cooperative che tenesse conto di ulteriori elementi di rischio o indici di criticità oltre a quelli già indicati dal tavolo come potenzialmente correlati alle situazioni di irregolarità.

Conseguentemente, nella scelta degli enti da includere nel programma ispettivo, si sono seguiti i seguenti criteri di selezione a partire dalla banca dati utilizzata dalla Direzione generale:

- Categoria: Produzione e lavoro, Trasporto, Lavoro agricolo, Sociale di tipo A e Sociale di tipo B (in particolare quelle che svolgono attività di pulizia e logistica)
- Settori di attività a rischio (cod. Ateco logistica e pulizia - logistica e movimentazione)
- Tipologia organo amministrativo (scelta di enti in cui compare ancora la figura di un amministratore unico)
- Organo amministrativo presente in più enti cooperativi e/o che risulti aver proceduto alla messa in liquidazione volontaria di enti e alla successiva costituzione di nuovi enti cooperativi con stessa sede legale
- Recente costituzione dell'ente, alto fatturato rilevabile dal primo bilancio depositato e alto numero di addetti
- Cessioni rami d'azienda

Inoltre nell'ottica di massimizzare l'efficienza delle stime e l'attendibilità dei risultati, si è stabilito che il programma, articolato in tre tranches, fosse concentrato sulle cooperative operanti nel settore della logistica in Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia e Sardegna.

Le suddette regioni sono state scelte in base alla maggiore concentrazione di cooperative presenti sui territori, operanti nel settore "logistica e pulizia - logistica e movimentazione".

Nello specifico, si osservi la tabella seguente (dati marzo 2019):

REGIONE	totale	% sul totale delle coop iscritte all'albo	di cui associate	% di associate sul totale delle aderenti (40.541)	coop logistica	% di coop logistica su totale coop. logistica iscritte all'albo (17.350)	di cui associate	% coop logistica aderenti su totale coop logistica iscritte all'albo (5.470)
LOMBARDIA	13.774	12,26%	4.462	11,00%	3.699	21,31%	743	13,58%
LAZIO	16.262	14,48%	3.535	8,73%	2.963	17,07%	645	11,79%
CAMPANIA	12.170	10,83%	2.781	6,87%	1.665	9,59%	346	6,32%
PUGLIA	11.306	10,07%	2.578	6,37%	1.547	8,91%	329	6,01%
EMILIA ROMAGNA	6.670	5,94%	3.496	8,64%	1.220	7,03%	566	10,34%
SARDEGNA	4.603	4,09%	2.249	5,55%	414	2,38%	226	4,13%
Totale coop. iscritte Albo Nazionale	112.272							

➤ *Esiti del programma 2019*

Il programma ha interessato **342** cooperative.

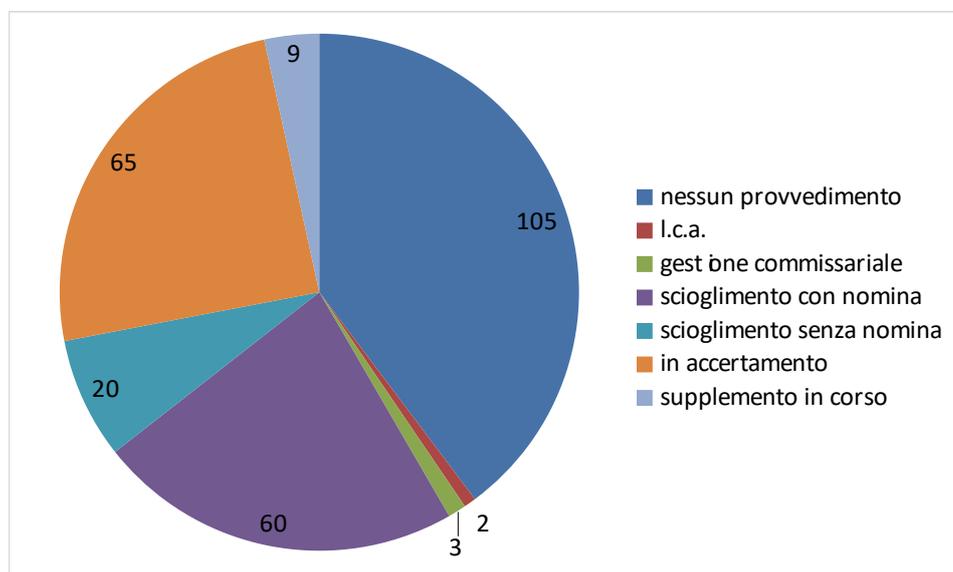
In sede di vigilanza sono state riscontrate irregolarità che hanno determinato proposte di provvedimenti sanzionatori (es. scioglimento per atto d'autorità in caso di accerta assenza dello scopo mutualistico dell'ente) ovvero la diffida da parte degli ispettori in presenza di irregolarità sanabili.

Delle **264 ispezioni/revisioni avviate**, in 162 casi, gli ispettori hanno riscontrato situazioni di irregolarità sanabili, di cui 65 tuttora in corso di accertamento.

In 85 casi sono state effettuate proposte di provvedimento: 2 si sono concluse con la proposta di liquidazione coatta amministrativa, 3 con proposta di gestione commissariale, 60 con la proposta di scioglimento con nomina del liquidatore e 20 con la proposta di scioglimento senza nomina del liquidatore. Per 9 ispezioni è stato richiesto un supplemento di verifica.

L'aumento delle proposte di provvedimento a seguito delle ispezioni concluse nell'ambito del programma "lotta alle false cooperative 2019-2020" riflette, rispetto al programma precedente, il miglioramento dei risultati dati dall'affinamento dei criteri di selezione delle cooperative oggetto di ispezione (47,2% rispetto al 25,2% registrato nel programma 2015-2018).

Grafico 2 – Risultanze delle ispezioni/revisioni I, II e III tranche



Irregolarità rilevanti riscontrate

Dalle verifiche effettuate è emerso che, laddove sono state riscontrate delle irregolarità, le più rilevanti sono state rappresentate:

- dalla mancanza di effettività e sostanzialità della base sociale, dalla carenza di partecipazione dei soci alla vita cooperativa, dalla sostanziale inconsapevolezza, quindi, da parte del socio del proprio status;
- dalla cristallizzazione delle cariche sociali non giustificata dalla effettiva volontà dei soci, bensì attribuibile alla titolarità, di fatto, dell'impresa cooperativa in capo ad uno o più determinati soggetti;
- dalla effettiva etero-direzione dell'ente da parte di altre persone fisiche/giuridiche;
- dalla contestualità della costituzione e scioglimento di enti, in cui i membri del C.d.A., in tutto o in parte, coincidono (spesso in concomitanza con rilevanti esposizioni nei confronti dell'Erario e/o Istituti previdenziali emergenti dai bilanci di quelli in liquidazione volontaria e migrazione in blocco dei soci nelle nuove persone giuridiche costituite);
- dal mancato rispetto della legislazione giuslavoristica, fiscale e contributiva, emerso da verbali di verifica redatti nei confronti della cooperativa da altre Autorità preposte ai differenti controlli;
- dalla non congruità delle tipologie di rapporti di lavoro instaurati con i soci rispetto all'attività svolta all'ente (ad es. lavoro part-time nonostante la concreta possibilità di impieghi full-time);
- dall'adozione e mantenimento prolungato di piani di crisi compressivi dei diritti retributivi dei lavoratori, non giustificata dalla effettiva situazione finanziario/contabile.

Nei casi in cui le irregolarità riscontrate hanno coinvolto anche profili di competenza di altre amministrazioni (INL, Amministrazione Finanziaria), si è segnalata la circostanza agli uffici competenti, nell'ottica di una più stretta collaborazione per il contenimento ulteriore del fenomeno.