

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. CXXVII
n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA IN FAVORE DELLA COOPERAZIONE

(Triennio 2004-2006)

(Articolo 16 della legge 31 gennaio 1992, n. 59)

Presentata dal Ministro dello sviluppo economico

(BERSANI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 22 febbraio 2008
—————

INDICE

Premessa	Pag.	5
1. La società cooperativa europea	»	6
1.1. <i>Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità</i>	»	7
2. Il sistema cooperativistico	»	9
2.1. <i>Indicazione di sintesi sulle performance delle cooperative</i>	»	9
2.2. <i>L'impatto della riforma del diritto societario</i>	»	10
2.3. <i>L'albo delle società cooperative</i>	»	12
3. L'attuale organizzazione	»	13
3.1. <i>Le modifiche legislative ed organizzative</i>	»	14
3.2. <i>L'attività della Direzione Generale degli Enti Cooperativi</i>	»	14
3.3. <i>Le risorse finanziarie</i>	»	26
3.4. <i>L'informatizzazione e i supporti informativi</i>	»	27
4. Le associazioni nazionali legalmente riconosciute	»	28
5. La promozione nel movimento cooperativo	»	29
5.1. <i>La promozione nella cooperazione aderente</i>	»	29
5.2. <i>La promozione nella cooperazione non aderente: L'attività di promozione del Ministero 2004-2006</i>	»	30

PRESENTAZIONE

La presente relazione origina dal disposto dell'art. 16 della legge 31 gennaio 1992 n. 59., a tenore del quale "Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale presenta, ogni tre anni, al Parlamento una dettagliata relazione sull'attività svolta in favore della cooperazione. Tale relazione deve riportare le notizie e i dati sullo stato della cooperazione in Italia".

E' preliminarmente necessario dar conto del fatto che nel maggio 2001 con il D.P.C.M. 20/05/2001 (in attuazione del d. lgs. n. 300/1999) è stato operato il trasferimento delle attribuzioni in tema di cooperazione dal Ministero del Lavoro a quello dell'Industria, del Commercio e dell' Artigianato, poi Ministero delle Attività Produttive.

Successivamente il Decreto Legislativo n. 181 del 18/5/2006- convertito in legge il 17/7/2006 n. 233 - ha cambiato la denominazione del dicastero in "Ministero dello Sviluppo Economico".

Il triennio 2004-2006, sul quale verte la presente Relazione, ha registrato il proseguire degli effetti della riforma del diritto societario che ha prodotto numerosi e particolarmente rilevanti elementi di novità nella vicenda del movimento cooperativo, sia in Italia sia a livello europeo.

Non ultimo l'allargamento della compagine dei paesi aderenti alla CEE ha visto innescarsi scenari di sviluppo del mondo cooperativo in Europa, i quali, inseriti nel processo di definizione dello statuto della cooperativa europea, implementano delle potenzialità di risorse e di collaborazione tutte da verificare .

Oltre alla parte normativa, la presente relazione getta uno sguardo su quella che è stata l'evoluzione della attività ispettiva, sui dati che stanno emergendo con l'istituzione dell'Albo delle Società Cooperative, sul lavoro delle Associazioni

Nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo, i fondi per lo sviluppo della cooperazione, sia quello predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico presso la Direzione Generale degli Enti Cooperativi, sia quelli che fanno capo alle Associazioni di rappresentanza.

1 - LA SOCIETÀ COOPERATIVA EUROPEA (SCE).

Il 22 luglio 2003 la Commissione europea ha approvato il Regolamento del Consiglio n. 1435, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 18 agosto 2003, con il quale si sono poste le basi per lo sviluppo di un nuovo soggetto giuridico di carattere transnazionale, la Società Cooperativa Europea (SCE); la Direttiva 2003/72/CE del Consiglio, anch'essa datata 22 luglio 2003 e pubblicata il 18 agosto 2003 ha completato lo "Statuto della SCE per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori".

Grazie al Regolamento menzionato (entrato in vigore il 21 agosto 2003 e che ha trovato applicazione a partire dal 18 agosto 2006) le società cooperative operanti sul territorio dell'Unione Europea hanno la possibilità di adottare la forma di SCE, che può consentire di allargare e ristrutturare le loro operazioni transfrontaliere senza dover creare una rete di filiali.

La nascita della *figura juris* della SCE è strettamente connessa al riconoscimento della rilevanza sociale, economica e giuridica che le società cooperative rivestono tanto in ambito comunitario, quanto in ognuno degli Stati membri (fondatori e di recente adesione); tale nascita trae origine dal riconoscimento delle difficoltà che le società cooperative dei diversi Stati membri incontrano a causa delle differenze giuridico-amministrative presenti nelle discipline dei diversi Paesi.

La facoltà di adottare una forma giuridica riconosciuta nell'intera Unione consente, pertanto, alle società cooperative dei singoli Stati membri di svilupparsi oltre il contesto nazionale con strumenti giuridici adeguati e di intraprendere in modo agevole delle fruttifere collaborazioni con società operanti sul mercato europeo.

Al di là del contenuto del Regolamento e della Direttiva, tuttavia, ciò che in questa sede merita di essere evidenziato riguarda il fatto che, a livello normativo comunitario, si sia voluta dettare una disciplina puntuale ed uniforme del fenomeno, laddove esso abbracci aspetti transnazionali, valutando come non sufficientemente congruo il livello di disciplina sancito dalle legislazioni dei vari Stati membri. Non può porsi alcun dubbio, peraltro, sul fatto che in ambito comunitario esista una particolarissima sensibilità per il tema della **sussidiarietà** - che è appunto, di derivazione comunitaria e che, poi, ha informato le più recenti riforme istituzionali ed amministrative italiane - (il legislatore comunitario interviene solo nei casi in cui sia stato verificato che i livelli di poteri pubblici più vicini - Stati nazionali, Regioni, Comuni - allo specifico fenomeno da regolare non risultino sufficientemente idonei).

Allo scopo è stato previsto un percorso pre-normativo ben specifico e in merito al quale si stima opportuno riportare il disposto normativo:

1.1 – Protocollo sull'applicazione dei Principi di Sussidiarietà e di Proporzionalità**LE ALTE PARTI CONTRAENTI,**

DESIDEROSE di garantire che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione;

DETERMINATE a fissare le condizioni dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti nell'articolo I-9 della Costituzione e ad istituire un sistema di controllo dell'applicazione di detti principi da parte delle istituzioni;

HANNO CONVENUTO le seguenti disposizioni, che sono allegate alla Costituzione,

- 1. "Ciascuna istituzione assicura in modo continuo il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità definiti nell'articolo I-9 della Costituzione.*
- 2. Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta.*
- 3. La Commissione invia tutte le proposte legislative e le proposte modificate ai parlamenti nazionali degli Stati membri nello stesso momento in cui le invia al legislatore dell'Unione. Non appena adottate, le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio dei ministri sono inviate da questi ultimi ai parlamenti nazionali degli Stati membri.*
- 4. La Commissione motiva la proposta con riguardo al principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni proposta legislativa dovrebbe essere accompagnata da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una legge quadro europea, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima devono essere confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. La Commissione tiene conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire.*
- 5. Ciascuno dei parlamenti nazionali degli Stati membri o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali può, entro un termine di sei settimane a decorrere dalla data di trasmissione della proposta legislativa della Commissione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dei ministri e della Commissione un parere motivato che esponga le ragioni per le quali ritiene che la proposta in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a*

ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

6. Il Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri e la Commissione tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali degli Stati membri o da ciascuna camera dei parlamenti nazionali.

I parlamenti degli Stati membri in cui vige un sistema parlamentare unicamerale dispongono di due voti, mentre ciascuna camera che rientra in un sistema parlamentare bicamerale dispone di un voto.

Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta della Commissione rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali degli Stati membri e alle camere dei parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta. Tale soglia è di almeno un quarto qualora si tratti di una proposta della Commissione o di un'iniziativa che emana da un gruppo di Stati membri nel quadro delle disposizioni dell'articolo III-165 della Costituzione riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al termine di tale riesame la Commissione può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla. La Commissione motiva la decisione.

7. La Corte di giustizia è competente a conoscere dei ricorsi per violazione mediante un atto legislativo del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo III-270 della Costituzione dagli Stati membri, o trasmessi da questi ultimi in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome di un parlamento nazionale di uno Stato membro o di una camera di detto parlamento nazionale.

In conformità dello stesso articolo della Costituzione, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni in relazione agli atti legislativi per l'adozione dei quali la Costituzione richiede la sua consultazione.

8. La Commissione presenta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio dei ministri e ai parlamenti nazionali degli Stati membri una relazione annuale circa l'applicazione dell'articolo 9 della Costituzione. La relazione annuale deve anche essere inviata al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale”.

In conclusione la nascita della SCE non costituisce uno strumento diretto di armonizzazione dei singoli ordinamenti nazionali, che anzi indirettamente preserva pur indirizzandosi verso una qualche armonizzazione di fatto dei medesimi. Essa è strumento di diritto europeo in senso stretto, quindi di respiro transnazionale.

L'entrata in vigore del duplice dispositivo disegna un quadro normativo sostanzialmente completo, almeno nelle linee di fondo, per la prospettiva di un'estensione della dimensione dell'imprenditoria cooperativa a livello continentale, vale a dire oltre i confini dei singoli Stati. Al tempo stesso, la sua attuazione pratica, che non si prospetta agevole, costituirà uno dei banchi

di prova sia per l'acquisizione di una effettiva dimensione europea da parte dell'imprenditoria cooperativa, sia più in generale per il processo di integrazione sopranazionale nel suo insieme.

In disparte dalle tematiche di schietto sapore normativo, merita menzione la circostanza per cui in Italia (precisamente a Mola di Bari) il 6 luglio 2006 si sia costituita la "ESCOOP società cooperativa sociale europea" – prima in Europa – una SCE che ha come sedi ulteriori la Finlandia ed il Regno di Spagna.

2 - IL SISTEMA COOPERATIVISTICO

2.1 *Indicazioni di sintesi sulle performance delle cooperative*

Il sistema cooperativistico ha registrato negli anni una notevole espansione, ritagliandosi uno spazio importante all'interno del tessuto imprenditoriale del nostro Paese: con circa 74mila aziende attive a fine 2007, il mondo cooperativo rappresenta infatti una importante realtà dell'imprenditoria italiana. Tale rilevanza supera, in realtà, i confini nazionali ed interessa l'intero spazio economico europeo; in Europa, infatti, si contano 300.000 cooperative (Fonte: ICA), che impiegano 4,8 milioni di persone.

Un recente studio condotto dall'Eurostat ha inoltre cercato di valutare, in alcuni Paesi europei, il ruolo delle cooperative, sia in termini di numerosità aziendale che di addetti e fatturato. In tale contesto l'Italia presenta, in particolare in termini occupazionali, un peso non trascurabile, dal momento che a fronte di una media europea del 2-3%, in Italia circa il 4,7% del totale degli occupati risulta prestare la propria attività lavorativa in una cooperativa.

Un simile andamento delle cooperative italiane trova spiegazione anche in fattori extraeconomici.

Esso è attribuibile in particolare alla cultura stessa che pervade l'impresa cooperativa, la cui *mission* non è il perseguimento del profitto, bensì la promozione dell'uomo, della dignità umana, dei valori di solidarietà e mutualità.

Proprio la cultura della mutualità imprenditoriale, infatti, ha consentito di affrontare situazioni di disagio sociale ed occupazionale e di instaurare un sistema di relazioni sociali col territorio, ponendosi spesso come valida alternativa alle imprese con fini di lucro.

L'esito positivo della cooperazione nel nostro Paese è legato anche al suo essersi radicata sul territorio, mostrandosi più sensibile di altre forme di impresa a recepire gli stimoli che da esso provengono e a porre in atto strategie concrete di intervento. In tal senso, si parla

di funzione *anticiclica* della cooperazione, poiché essa interviene laddove vi sia assenza di lavoro e di una dinamica economia imprenditoriale o in fasi di stagnazione del sistema economico. Ciò sembrerebbe confermato dal peso delle cooperative nella formazione del valore aggiunto nazionale che rappresentano (secondo le stime effettuate dall'Istituto Tagliacarne) il 7% del totale dei settori produttivi. A livello territoriale, inoltre, si rileva come soprattutto nel Nord-Est e nel Mezzogiorno, il peso delle cooperative in termini di occupazione e di creazione di ricchezza sul totale della macroregione sia particolarmente rilevante e superiore al profilo medio nazionale.

Merita citare, in conclusione, il carattere distintivo, confermato dai dati, della promozione cooperativa svolta, sia dalle Associazioni nazionali di rappresentanza sia dal Ministero dello Sviluppo Economico, in base al dettato della L. 59/92.

Tanto dal punto di vista quantitativo, quanto da quello delle scelte territoriali e settoriali effettuate per gli investimenti, il bilancio della promozione nel triennio conferma il rilievo di questo strumento "di sistema" della mutualità cooperativa; anche grazie a esso, in sostanza, si può legittimamente preventivare non solo una vivace prosecuzione della crescita dell'imprenditoria cooperativa, ma anche una sua ulteriore qualificazione in funzione di sostegno delle politiche di modernizzazione economica e sociale del Paese.

2.2 L'Impatto della Riforma

Dopo anni di studi ed approfondimenti il nuovo diritto societario ha dato un aspetto organico, ed allo stesso tempo innovativo, in materia di cooperazione.

Infatti il D.Lgs. n. 6/2003 (per le cooperative, in pieno vigore dal 1 gennaio 2005), lungi dal limitarsi ad una piccola riforma intorno ai punti indicati dalla legge delega, ha con l'occasione non solo rivisitato tutte le norme del codice in tema di società cooperativa, ma anche inserito nel nuovo codice civile gran parte delle disposizioni della legge Basevi, aventi valenza generale o riferite alle cooperative agevolate.

Risultano infatti ora inserite nel codice le norme sulla variabilità del capitale, sui limiti alle singole partecipazioni, sul numero e sui requisiti dei soci, sui requisiti mutualistici per le cooperative agevolate, pertanto, eliminato il registro prefettizio in favore di un apposito Albo delle cooperative, della vecchia Basevi parrebbero sopravvivere solo le norme sui consorzi e sulla partecipazione in società di capitali.

Del resto il carattere di ricomposizione sistemica della stessa è integrato dalla sopravvivenza di alcune norme della legge n. 59/1992 e dalla persistenza di modelli cooperativi

alternativi rispetto al codice come, ad esempio, nel settore creditizio e della cooperazione sociale.

Assume importanza il fatto che, per la prima volta dopo il codice civile del 1942, vede la luce un provvedimento legislativo in tema di cooperazione di carattere generale, che segna una svolta nei confronti del passato, rifiutando la logica della dispersione delle norme cooperative nei testi più disparati. Dunque da questo punto di vista una riforma certamente positiva che rende agevole la comprensione della materia anche ai non addetti ai lavori, avvicinando così l'istituto ad una maggiore platea di soggetti.

Volendo sinteticamente indicare le caratteristiche salienti del provvedimento in questione, va innanzitutto rilevato come non siano state assecondate le suggestioni che si potevano ricavare dalla lettura della legge delega in favore di una concezione rigidamente dualista della cooperazione, quasi che l'art. 45 Cost. considerasse come meritevole di tutela solo la cooperativa agevolata. Al contrario nella formulazione del testo di legge emerge chiaramente come tutta la cooperazione, agevolata e non, sia unitariamente riconducibile nell'ambito dell'art. 45 Cost., mentre solo ai fini di agevolazione fiscale vengono richiesti ulteriori requisiti mutualistici.

Riguardo a questi ultimi, oltre a quelli previsti dalla Basevi e al limite di due punti in più rispetto ai dividendi per la remunerazione degli strumenti finanziari, è stato aggiunto il requisito della prevalenza dell'attività con i soci (da documentare nella nota integrativa al bilancio), nonché l'obbligo del deposito del bilancio annuale in un apposito Albo, tenuto dal Ministero delle Attività Produttive, che sostituisce il registro prefettizio e in cui devono iscriversi tutte le cooperative.

Dunque quello che emerge anche ad un'occhiata solo sommaria è un quadro legislativo assai articolato e per certi versi assai innovativo delle caratteristiche strutturali e funzionali del relativo tipo sociale

2.3 L'Albo delle società cooperative.

La disciplina della pubblicità delle società cooperative ha subito, negli ultimi anni, rilevanti modificazioni. Alla definitiva abolizione del B.U.S.C. (art. 33, comma 3, della legge 24 novembre 2000 n. 340, che fa seguito all'art. 29 della legge 7 agosto 1997 n. 266) ha fatto riscontro, nell'ambito della normativa di riforma del sistema di vigilanza degli enti cooperativi, anche l'abrogazione delle norme relative al registro prefettizio ed allo schedario generale della cooperazione, disposta con l'art. 20 del d.lgs. 2 agosto 2002 n. 220. In collegamento con tale abrogazione, l'art. 15 del citato decreto legislativo ha istituito - in attuazione dell'art. 7, lett. n) e p), della legge 3 aprile 2001 n. 142 - l'Albo nazionale delle società cooperative, ai fini della fruizione dei benefici, anche di natura fiscale, previsti per le società cooperative .

A tali norme ha fatto quindi seguito il d.lgs. 17 gennaio 2003 n. 6, che - all'art. 223-sexiesdecies, comma 1, disp. att. c.c. - ha previsto la costituzione, da parte del Ministro delle Attività Produttive, entro il 30 giugno 2004, dell'Albo delle società cooperative, ove si iscrivono le cooperative a mutualità prevalente, nonché, in una diversa sezione, anche le cooperative "diverse".

Successivamente, con il D.M. 23 giugno 2004 (pubblicato nella G.U. n. 162 del 13 luglio 2004) il Ministro delle Attività Produttive ha istituito il suddetto l'Albo, in espressa attuazione dell'art. 223-sexiesdecies disp. att. c.c. e dell'art. 15 del d.lgs. n. 220/2002 .

Il suddetto decreto istituisce l'Albo presso il Ministero delle attività produttive, avvalendosi dell'attività delle Camere di Commercio sia ai fini della raccolta delle notizie che della pubblicità dei dati (art. 3). Nell'albo devono iscriversi le sole società cooperative, in due distinte sezioni a seconda che si configurino come cooperative a mutualità prevalente o meno (art. 2). Sono inoltre previste nuove categorie (art. 4), che sostituiscono, le sezioni del registro prefettizio in precedenza previste.

3 - L' ATTUALE ORGANIZZAZIONE

Negli ultimi anni l'ambito delle competenze del Ministero ha vissuto diversi e consistenti momenti di erosione coincidenti con l'appartenenza all'unione Europea, il federalismo, la convergenza di altre Amministrazioni dello Stato su settori di funzioni ministeriali, il decentramento amministrativo.

Per altro verso l' ex Ministero dell'Industria ha ampliato le sue competenze come Ministero delle Attività Produttive (ora Sviluppo Economico) assorbendo la Direzione Generale degli Enti cooperativi e, recentemente, il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In tale quadro la Direzione Generale per gli Enti Cooperativi (D.G.E.C.) si colloca come una struttura di tipo sostanzialmente tradizionale nello svolgimento dei compiti amministrativi.

A differenza di altre strutture statali che, per forza di cose, hanno dovuto mutare missione, passando dalla "gestione delle pratiche" all'elaborazione di "politiche", di indirizzi, di regolazione generale dei settori economici, la D.G.E.C. ha confermato la sua missione fortemente caratterizzata dalla gestione amministrativa della materia attribuita, contraddistinta da una notevole omogeneità.

Pochi dati a conferma:

- Le cooperative attive in Italia sono ben oltre le 75.000, comunque in costante aumento attorno al 3% annuo, circa la metà sono vigilate direttamente dal Ministero, anche attraverso l'utilizzo sul territorio di personale dipendente del Ministero del Lavoro (Direzioni regionali e provinciali del Lavoro), in forza di specifica convenzione stipulata con tale dicastero;

- Le procedure di liquidazione coatta amministrativa sono intorno alle 4.000. L'incremento annuo relativo all'apertura di nuove procedure è pari a 500;

- Le procedure in essere derivanti da scioglimento di autorità sono circa 1600;

- Le gestioni commissariali sono assai numerose;

- E' in fase di incremento la promozione del movimento cooperativo, cui è dedicata una apposita struttura.

In sintesi la missione della Direzione generale consiste nel garantire idonee politiche per l'attuazione della previsione contenuta nell'art. 45 della Costituzione attraverso:

a) la partecipazione attiva alla predisposizione della normativa nazionale ed europea in materia di cooperazione;

b) la vigilanza sul sistema cooperativo;

c) l'adozione dei conseguenti eventuali provvedimenti amministrativi di liquidazione;

d) la promozione dei principi cooperativistici e dello sviluppo del settore;

A livello organizzativo la Direzione Generale della Cooperazione, con decorrenza 1 giugno 2001, è stata trasferita, dal Ministero del Lavoro e delle PS. al Ministero dell'Industria,

Commercio e Artigianato mediante il DPCM 10 aprile 2001 in attuazione del D.Lgs. 30/7/1999, n. 300, concernente la riforma dell'organizzazione del Governo.

Tale trasferimento ha escluso il personale delle Direzioni provinciali del Lavoro, circa 700 unità, privando la Direzione generale del personale necessario a svolgere l'attività ispettiva sul territorio.

3.1 Le Modifiche Legislative ed Organizzative

Sul piano legislativo in attuazione della legge 3/04/2001 n. 142, concernente "Revisione della legislazione in materia cooperativistica con riferimento alla posizione del socio lavoratore, è stato emanato il D.Lgs n. 220 del 2 agosto 2002 ed i seguenti decreti attuativi:

- ;
- decreto ministeriale 23 giugno 2004 istitutivo dell' Albo delle società cooperative;
- decreto ministeriale 6 dicembre 2004 concernente la disciplina della revisione cooperativa alle società cooperative e loro consorzi che prevede, tra l'altro, le modalità di esecuzione della revisione ed approva il nuovo modello di verbale;
- decreto ministeriale 22 dicembre 2005 concernente la disciplina della revisione alle Banche di credito cooperativo, che prevede, tra l'altro, le modalità di esecuzione della revisione alle società cooperative ed approva il nuovo modello di verbale;
- decreto ministeriale 27 aprile 2006 concernete la disciplina delle ispezioni straordinarie e la relativa modulistica
- decreto ministeriale 12 aprile 2007, che modifica il D.M. 6 dicembre 2004 e la modulistica relativa.

3.2 - L' Attività della Direzione Generale per gli Enti Cooperativi

Le attività principali della DGEC sono le seguenti: -

Vigilanza sulle Cooperative

La vigilanza sugli enti cooperativi viene esercitata attraverso le revisioni cooperative (ordinarie) e le ispezioni straordinarie.

In base al D. lgs. 220/02, la vigilanza è finalizzata all'accertamento dei requisiti mutualistici e viene svolta su tutte le società cooperative e i loro consorzi, sulle società di mutuo soccorso, sui consorzi agrari (ex art. 130 legge 388/00), sulle banche di credito cooperativo,

eccezion fatta per gli enti cooperativi che hanno sede nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano (fa eccezione la Sardegna, regione nella quale la vigilanza viene comunque svolta dall'Amministrazione).

Gli enti cooperativi sono sottoposti a revisione biennale, ovvero annuale nel caso di: a) cooperative iscritte all'Albo Nazionale per le cooperative edilizie e di abitazione, b) cooperative sociali, c) cooperative di grandi dimensioni o che hanno l'obbligo di sottoporsi alla certificazione annuale del bilancio.

La vigente normativa attribuisce alle Associazioni Nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo l'attività di revisione per tutte le cooperative ad esse aderenti. Attualmente, poco più della metà degli enti cooperativi è sottoposta alla revisione da parte dell'Amministrazione, mentre la restante parte viene revisionata dalle Associazioni.

Le ispezioni straordinarie, invece, di competenza esclusiva del Ministero, vengono svolte sulla base di esigenze di approfondimento e, comunque, ogni volta che se ne ravvisi l'opportunità (tramite denunce, esposti ecc.).

Dopo il passaggio, con il D. lgs. 300/99, delle competenze in materia di cooperazione dal Ministero del lavoro all'attuale Ministero dello Sviluppo Economico, il DPCM 10/04/01 ha disposto semplicemente il passaggio a quest'ultimo della Direzione Generale della Cooperazione, con decorrenza 1/06/01, mentre il personale degli Uffici periferici (Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro - area cooperazione) è rimasto incardinato nel Ministero del lavoro.

In considerazione del fatto che la Direzione Generale della Cooperazione, (ora Direzione Generale per gli Enti Cooperativi), ha sempre operato per il tramite degli uffici periferici del Ministero del Lavoro, per lo svolgimento dei compiti in materia di cooperazione, e del fatto che il Ministero dello Sviluppo Economico non dispone di articolazioni territoriali, le due Amministrazioni hanno sottoscritto una convenzione il 30/11/01, al fine di garantire la continuità nello svolgimento di un'attività importante e delicata.

Recentemente, il 1.2.2006, in conseguenza di crescenti difficoltà del Ministero del Lavoro nel proseguire in questo rapporto di collaborazione, è stato sottoscritto fra le due Amministrazioni un protocollo di intesa, con il quale venne stabilito, che la collaborazione delle DPL sarebbe cessata dal 1.7.2006 per l'attività di revisione, e dal 1.3.2006 per quanto riguarda le ispezioni straordinarie. A partire dalla seconda metà del 2006 si è registrata una maggiore disponibilità del Ministro del Lavoro, pur rimanendo grandi le difficoltà di svolgimento della vigilanza cooperativa.

A titolo esemplificativo si riferisce come l'attività di revisione cooperativa sia stimata in circa 15.000-20.000 revisioni all'anno e, fino alla stipula del protocollo, la stessa sia stata svolta attraverso circa 700 ispettori delle DPL, oltrechè con il supporto organizzativo e amministrativo (circa altri 400 addetti nel territorio) dei citati Uffici.

Nella tabella seguente vengono riportati alcuni dati, utili ad avere una misura dell'attività svolta nell'ultimo biennio di revisione concluso nell'anno 2005.

ATTIVITÀ ISPETTIVA ANNI 2003 -2004 —2005

	Revisioni effettuate		Revisioni effettuate anno 2005	Provvedimenti proposti/adottati
	biennio 2003- 2004	2003-		
COOPERATIVE ADERENTI	33.042		9.291	2.207
COOPERATIVE NON ADERENTI	10.050		11.748	
TOTALE	43.092		21 .0319	

ISPEZIONI STRAORDINARIE

Ispezioni straordinarie biennio 2003-2004	Ispezioni straordinarie biennio 2005-2006
177	70

Si deve aggiungere, a completamento di questo quadro, che costituisce un compito funzionale all'attività di vigilanza anche la tenuta dell'elenco delle società di revisione che effettuano la certificazione del bilancio alle cooperative non aderenti ad una Associazione Nazionale, che si trovano nelle condizioni di cui all'art. 15 della L.59/92 richiamato dall'art. II del D. lgs. 220/02.

Albo Nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione

Da un punto di vista organizzativo, presso la Direzione è anche gestita tutta l'attività relativa alla tenuta dell'Albo Nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi, istituito ai sensi dell'art. 13 della legge 59/92. Sono obbligate all'iscrizione all'Albo tutte le cooperative che intendono accedere a finanziamenti pubblici.

Alla tenuta dell'Albo sovrintende un apposito Comitato, che delibera le iscrizioni, le sospensioni e le cancellazioni; può disporre eventuali accertamenti di cui al comma dell'art. 13, predispone annualmente l'elenco degli enti radiati da pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale.

Il Comitato, presieduto dal Direttore Generale per gli enti cooperativi, è composto da "quattro membri designati dal Ministro dello Sviluppo Economico, da un membro designato da ciascuna delle cinque Associazioni Nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, da un membro designato dal Ministro delle Infrastrutture e da tre

membri in rappresentanza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano designati, con criterio di rotazione, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome”.

Il Comitato, scaduto il 31 dicembre 2004, è stato ricostituito in data 23 settembre 2005 con decreto del Ministro delle Attività produttive, e da ultimo ratificato con Decreto Interministeriale del 17 ottobre 2007, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze.

Per l’incarico i componenti ed il presidente del Comitato non ricevono alcun gettone o compenso.

Attività di promozione e sviluppo della cooperazione

Ex art 11, comma 6, legge n. 59/92

L’art. 11 della legge n. 59 del 31 gennaio 1992 stabilisce l’istituzione di fondi mutualistici - costituiti annualmente dal patrimonio residuo delle cooperative in liquidazione e dal versamento degli enti cooperativi della quota del 3% degli utili di esercizio - per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (cosiddetta mutualità di sistema).

L’attività, che la Direzione ha realizzato negli ultimi anni in tema di promozione e sviluppo della cooperazione utilizzando tale strumento finanziario, si è esplicata essenzialmente tramite iniziative volte al consolidamento e alla crescita di imprese cooperative, con riguardo ai settori economico — produttivi di particolare interesse sociale e territoriale e con una particolare attenzione alle aree del Mezzogiorno e alle altre aree del Paese di debole sviluppo cooperativo.

A seguito invece del bando pubblicato in data 2.7.2005 sulla G.U. n. 152 per il finanziamento di progetti volti alla costituzione di nuove imprese cooperative sono state impegnate risorse economiche, sulla base di quelle disponibili nell’esercizio finanziario di riferimento, pari ad euro 3.096.346,94. Tale importo ha consentito di ammettere a finanziamento n. 31 progetti presentati da altrettante società cooperative con le quali sono state stipulate le relative convenzioni e di cui sono state recentemente avviate le attività.

Congiuntamente al bando 2005, al fine di potenziare la propria attività promozionale, la Direzione Generale ha posto in essere, con un impegno finanziario pari ad € 154.934,40, una convenzione con l’istituto Italiano di Studi Cooperativi “Luigi Luzzatti” - ente morale non profit costituito con Regio Decreto nel 1925 che ha curato per oltre un decennio la formazione e l’aggiornamento dei revisori di società cooperative su tutto il territorio nazionale - per la realizzazione di seminari informativi da svolgere presso quattro Università selezionate sul territorio Nazionale (Calabria, Lazio, Molise e Liguria) con il contributo delle Associazioni Nazionali di Tutela e Rappresentanza del movimento cooperativo legalmente riconosciute, sul tema “Start-up dell’impresa cooperativa: strategie e strumenti economico-aziendali”.

La consapevolezza che la creazione di nuove imprese non sia esclusivamente un fatto spontaneo ma l'esito di un'azione guidata in un contesto sensibile alla cultura cooperativa, induce a riconsiderare anche per il futuro analoghe iniziative seminariali, eventualmente affiancate da ulteriori iniziative di sensibilizzazione che catalizzino l'attenzione sulle peculiarità delle diverse aree geografiche, sulle risorse di cui dispongono, sui diversi attori istituzionali, imprenditoriali e sociali presenti nelle aree medesime.

Con riferimento a quanto sopra esposto è opportuno far presente che nel periodo 2001-2004 la riassegnazione delle risorse economiche provenienti dai fondi citati in premessa è stata effettuata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sul pertinente capitolo 2301 del Ministero delle Attività Produttive in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento, non consentendo di fatto l'utilizzo delle risorse medesime in iniziative promozionali analoghe a quelle menzionate.

Relativamente alla predisposizione del prossimo bando in attuazione della richiamata legge 59/92 (quando però saranno disponibili le necessarie risorse, al momento assenti), si ritiene di dover indirizzare il proprio impegno su obiettivi in linea con l'indiscussa centralità che il tema della competitività assume nel quadro delle azioni di rilancio della Strategia di Lisbona, secondo quanto indicato anche nel documento di attuazione adottato dall'Italia per la competitività e l'occupazione.

A tal fine si ritiene di dover sostenere iniziative volte all'innovazione tecnologica delle società cooperative, e soprattutto promuovere la crescita dimensionale d'impresa, favorendo processi di aggregazione, forme associative e consortili che permettano anche alle piccole e piccolissime imprese di unire risorse umane, economiche, tecnologiche che le possano rendere competitive aumentando le proprie capacità d'investimento.

Occorre inoltre incoraggiare le imprese, oltre che a un'innovazione di processo e allo sviluppo tecnologico, ad una gestione di qualità e a nuovi modi di organizzare il lavoro, sostenendo percorsi specifici di formazione e qualificazione professionale dei dirigenti delle cooperative.

Infine, per il valore che il territorio e la dimensione locale costituiscono sempre più come generatore di sviluppo economico, di crescita occupazionale e di reale inclusione sociale, l'attività promozionale della Direzione potrebbe prevedere, qualora le disponibilità economiche lo consentissero, programmi integrati che coinvolgano le Regioni e i diversi attori istituzionali presenti sul territorio, al fine di accompagnare la nascita e soprattutto lo sviluppo delle neo-imprese cooperative e fronteggiare fenomeni di spontaneismo ed occasionalità, spesso causa della loro precoce mortalità.

Attività di diffusione dei principi cooperativi art. 19, legge n. 127/71

La fonte normativa su cui basa l'attività di diffusione dei principi cooperativi è costituito dall'articolo 19 della legge 17 febbraio 1971, n.127.

Tale articolo stabilisce che spetta a questa Amministrazione assumere iniziative volte a favorire:

- A)** lo sviluppo della cooperazione;
- B)** la diffusione dei principi cooperativi anche attraverso corsi per operatori;
- C)** la qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative.

Le iniziative inerenti ai punti A) e C) del citato articolo vengono attuate per il tramite delle Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, giuridicamente riconosciute, mentre quelle inerenti al punto B) vengono effettuate in collaborazione con le predette Associazioni.

In riferimento a tali iniziative, con decreto direttoriale viene annualmente programmata l'attività dell'anno in corso e lo stanziamento disponibile in bilancio viene ripartito.

Con note programmatiche vengono inoltre richiesti alle Associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo i programmi delle iniziative prescelte, riferite all'esercizio in corso, per la cui realizzazione, in esito alle valutazioni di un Nucleo di Valutazione appositamente istituito, vengono successivamente predisposte le relative convenzioni con le Associazioni medesime.

Nell'impartire le proprie direttive alle Associazioni il Ministero ha nel corso degli anni privilegiato alcuni obiettivi di promozione e sviluppo della cooperazione riconducibili essenzialmente ai seguenti punti:

- diffusione e potenziamento della presenza cooperativa sul territorio, con particolare riguardo alle aree del Mezzogiorno;
- sviluppo di nuova imprenditorialità cooperativa, anche come strumento a favore della coesione sociale e dell'occupazione, grazie soprattutto ad attività di "sportello" a livello regionale;
- animazione del territorio con azioni di promozione e sostegno ad iniziative progettuali nell'ambito dello sviluppo locale, con il coinvolgimento di soggetti pubblici, imprenditoriali e sociali presenti sul territorio stesso;
- sviluppo di progetti nei campi della ricerca e dell'innovazione tecnologica e organizzativa, indagini e monitoraggi sul fenomeno cooperativo;
- qualificazione professionale dei dirigenti cooperativi sulle innovazioni legislative in materia di cooperazione e sul mutato scenario economico-sociale, per il potenziamento e lo sviluppo della loro capacità cooperativa;

- educazione allo spirito imprenditoriale presso le scuole e accrescimento professionale di giovani laureati e diplomati già in possesso di buone conoscenze sul fenomeno cooperativo tramite interventi formativi singoli che ne possano favorire l'ingresso nel mondo del lavoro.

Occorre far presente che nel corso degli anni le disponibilità iniziali del pertinente capitolo di bilancio 2300 hanno perso sempre più consistenza - in modo particolare negli ultimi anni — a causa di disposizioni legislative per il contenimento della spesa pubblica che hanno apportato numerose riduzioni agli stanziamenti, pregiudicando lo sviluppo dei percorsi promozionali precedentemente avviati.

Infatti negli ultimi esercizi finanziari gli stanziamenti sono risultati i seguenti:

2001- £. 8.566.000.000

2002 - € 3.623.231,00

2003 - € 2.673.000,00

2004 - € 2.673.000,00 quale stanziamento iniziale, poi ridotto a € 1.710.720,00

2005 - € 1.738.600,00 quale stanziamento iniziale, poi ridotto a € 1.270.670,46.

Nell'esercizio finanziario 2006 lo stanziamento iniziale è stato pari a € 960.316,00. A tale proposito va comunque sottolineato che ulteriori difficoltà nella programmazione delle iniziative è determinata da quanto disposto dall'art. 1, comma 7, della legge finanziaria 2006, secondo cui le amministrazioni dello Stato possono assumere mensilmente impegni per importi non superiori ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità divisionale di base.

Attività di formazione e aggiornamento dei revisori di società cooperative.

ex Art. 8, D.L.C.P.S. n 1577/47

L'art. 8 del D.L.C.P.S. del 14 dicembre 1942 n. 1577 dispone che "le società cooperative versino biennialmente, in relazione al numero dei soci e al capitale sociale, un contributo per le spese relative alle ispezioni ordinarie". Le cooperative non aderenti alle Associazioni Nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo versano tale contributo alla Direzione Generale degli Enti Cooperativi che, in ottemperanza al richiamato art. 8, destina una parte dei versamenti alla copertura delle spese necessarie alla "formazione di personale qualificato per l'esecuzione delle ispezioni e a quant'altro comunque connesso e necessario alle ispezioni medesime".

In tale ottica i contributi di cui sopra sono stati utilizzati, oltre che per il pagamento delle spese sostenute per l'attività di vigilanza, per lo svolgimento di corsi di prima formazione e di aggiornamento degli ispettori di società cooperative. Alla luce della complessa rivisitazione legislativa che ha sostituito di fatto l'ispezione ordinaria

con la più ampia e articolata “revisione cooperativa”, particolare rilevanza ha assunto nel periodo 2000-2005 l’azione di riqualificazione e di aggiornamento dei revisori, sia in relazione all’esigenza di riformulare responsabilità, procedure e procedimenti uniformi su tutto il territorio nazionale nella conduzione dell’attività di vigilanza cooperativa, sia relativamente alla necessità di fornire al personale abilitato le conoscenze adeguate a svolgere la funzione di revisione nel rispetto delle complesse novità introdotte dalla riforma del diritto societario.

Premesso quanto sopra, nel periodo 2000 — 2005 sono stati realizzati n.10 corsi di nuova formazione per l’abilitazione di circa n. 200 nuovi revisori in servizio presso il Ministero dello Sviluppo Economico e N.° 42 corsi di aggiornamento e riqualificazione rivolti, oltre che ai revisori di società cooperative di questa Direzione Generale, a quelli in servizio su tutto il territorio nazionale presso gli Uffici Periferici del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sulla base dell’apposito protocollo d’intesa stipulato tra i due dicasteri.

Inoltre, in considerazione dell’ evidente centralità che un’azione di formazione continua va sempre più assumendo per un sostegno adeguato al raggiungimento di tutti gli obiettivi precisati nella nuova disciplina di riforma della vigilanza e al fine di consentire il cambiamento del ruolo dei revisori nel più ampio processo di trasformazione culturale e organizzativa che la nuova normativa impone alla cooperazione, la scrivente Direzione ha provveduto a sperimentare strumenti innovativi resi disponibili dalle tecnologie di formazione e informazione a distanza orientate principalmente ad abilitare l’auto apprendimento assistito e ad organizzare e rendere facilmente fruibili le basi informative dell’Amministrazione (banche dati normative, pubblicazioni di servizio, comunicazioni...);

Le attività formative realizzate nel periodo 2000-2005 hanno richiesto un impegno finanziario medio annuo pari a circa 800.000,00 euro.

Attualmente le principali esigenze formative si riferiscono, oltre che al consueto aggiornamento normativo in materia di cooperazione (purtroppo recentemente non più effettuato nei confronti dei revisori del Ministero del Lavoro, per le riferite difficoltà), con particolare riguardo alle innovazioni sul diritto societario e fallimentare ed all’attività di vigilanza nei confronti delle Banche di Credito Cooperativo, per la quale necessita acquisire specifica abilitazione.

Albo delle Società Cooperative

A seguito alla istituzione dell’ Albo delle società cooperative, in attuazione dell’art. 9 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6, e dell’art. 223-sexiesdecies delle norme di attuazione e transitorie del codice civile è stata istituita una nuova linea di attività con il compito di:

- esaminare ed evadere, in via telematica, le domande di iscrizione all’ Albo presentate dalle società cooperative;

- esaminare le istanze cartacee dirette a modificare, in tutto o in parte i dati telematici di prima iscrizione all' Albo.

L' ufficio cura i rapporti con gli Enti territoriali, le Associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo nonché con l'utenza interessata al fine di migliorare il funzionamento dell' Albo uniformandolo alle esigenze cooperative che dalla fase di inizio si vanno ancora mano a mano determinando. Tale attività ha già comportato anche l'emanazione di circolari per la disciplina e per il chiarimento delle problematiche dell' Albo, come l'invio di note e di direttive alle Pubbliche Amministrazioni interessate nonché ad Unioncamere ed Infocamere per un più efficace funzionamento in periferia della raccolta e della trasmissione dei dati da parte delle Camere di commercio e dei loro Registri delle imprese.

All'Albo sono iscritte attualmente oltre 70.000 cooperative mentre circa 9.000 cooperative stanno regolarizzando la loro posizione.

Commissione Centrale e Comitato per le Cooperative

La Commissione Centrale per le Cooperative, organismo consultivo a suo tempo istituito presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, ai sensi degli articoli 18, 19 e 20 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 14 dicembre 1947, n. 1577, è attualmente incardinato presso questa Amministrazione ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Di recente, con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 78 del 14 maggio 2007 è stata riconfigurata la composizione di tale organismo. Il numero dei componenti è passato da 34 a 11, tale riduzione è stata adottata superando il criterio della pariteticità della rappresentanza delle Associazioni, per arrivare ad un principio di rappresentatività, riferita alla consistenza associativa. Anche la presenza dei componenti di nomina ministeriale è stata ridotta da 9 a 5.

In data 5.9.07 la Commissione è stata quindi ricostituita nella nuova composizione: il Direttore Generale della Direzione Generale per gli Enti Cooperativi, membro di diritto della Commissione – un rappresentante per ognuna delle cinque Associazioni Nazionali ed un rappresentante di cinque Ministeri: Sviluppo Economico, Infrastrutture, Lavoro, Economia e Finanze – Dipartimento Politiche Fiscali - , Politiche Agricole Alimentari e Forestali. Per ogni membro effettivo è previsto il relativo supplente.

Si sottolinea che la Commissione dal 2004 non ha rappresentato un onere per il Bilancio dello Stato.

La Commissione Centrale esprime pareri:

- sui progetti di legge e regolamenti interessanti la cooperazione;
- sulla costituzione, sul riconoscimento e sullo scioglimento dei consorzi di cooperative per

pubblici appalti di cui alla legge 25.6.1909, n. 422, nonché dei consorzi di cooperative di altra natura a carattere regionale.

- su tutte le questioni sulle quali il parere della Commissione sia previsto da leggi e regolamenti o richiesto dal Ministro dello Sviluppo Economico;
- sulle domande di riconoscimento giuridico delle associazioni nazionali, di cui all'art.5 del D.L.C.P.S. 1577/47;
- sulla devoluzione del patrimonio degli enti iscritti all'Albo Nazionale delle Cooperative (istituito con D.M. 23 giugno 2004 in sostituzione del Registro Prefettizio e dello Schedario Generale della Cooperazione).

La Commissione costituisce nel suo seno il Comitato Centrale per le cooperative, a cui sono delegati l'esame e la formulazione in via definitiva dei pareri sui provvedimenti ministeriali conseguenti all'attività ispettiva e precisamente: l'espressione dei pareri relativi alle proposte di adozione dei provvedimenti di cancellazione di società cooperative dall'Albo Nazionale delle Cooperative, di commissariamento di enti cooperativi ai sensi dell'art. 2545 sexiesdecies c.c., di scioglimento d'ufficio ex art. 2545 septiesdecies c.c. e di sostituzione del liquidatore ordinario ex art. 2545 octiesdecies c.c..

I PROVVEDIMENTI ADOTTATI DALL'AMMINISTRAZIONE

Liquidazione coatta amministrativa di società cooperative

Al 31 maggio 2006 risultano pendenti circa 3.500 procedure di liquidazione coatta amministrativa.

Sono stati istruiti e successivamente sottoscritti negli anni 2001/2006 un totale di circa 3.500 decreti ministeriali articolati in: decreti di liquidazione coatta amministrativa e di nomina dei commissari liquidatori; decreti di sostituzioni di commissari liquidatori; decreti nomina comitati sorveglianza.

Anni	2004	2005	2006
Procedure di liquidaz.coatta amm.va	2833	2952	3256

Nel corso dell' anno 2007, sono state già avviate circa 500 procedure di liquidazione coatta amministrativa.

Nel periodo di riferimento è stata inoltre esercitata attività di vigilanza sui 41 consorzi agrari. Di questi attualmente 17 risultano in esercizio provvisorio d'impresa.

A seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'art. 27 del Decreto legge 30.12.2005 n. 273 convertito in legge 23 febbraio 2006, n. 51, sono stati rideterminati i componenti degli organi commissariali dei Consorzi Agrari.

Scioglimento delle società cooperative per atto di autorità ex articolo 2545 septiesdecies con nomina di commissario liquidatore.

L'attività si sostanzia nell'istruttoria ed esame dei verbali ispettivi e nella successiva emanazione dei provvedimenti di scioglimento d'ufficio ex art. 2545 septiesdecies c.c. con nomina di commissario liquidatore e provvedimenti di sostituzione dei commissari liquidatori.

Nella precedente legislatura sono state portate a termine n. 5377 istruttorie per l'avvio della procedura di scioglimento d'ufficio delle società cooperative; sono stati adottati n. 889 decreti di scioglimento per atto d'autorità con nomina di commissario liquidatore e sono stati emanati n. 84 decreti di sostituzione di commissari liquidatori.

E' stata ulteriormente incrementata l'attività di vigilanza sulle procedure di scioglimento per atto d'autorità come sopra adottate mediante il rilascio delle autorizzazioni e direttive ai commissari liquidatori per lo svolgimento della procedura liquidatoria ai sensi degli artt. 194 e segg. del R.D. 16.03.1942, n. 267 e della legge n. 400 del 1975.

In particolare sono state rilasciate ai commissari liquidatori n. 1638 atti autorizzativi ed emesse n. 167 determinazioni di acconti e compensi finali con relativi adempimenti, fornendo quotidiana attività di supporto ai commissari liquidatori.

Tutte le procedure sono, allo stato, attivate a seguito delle risultanze dell'attività di vigilanza ordinaria e straordinaria.

Gestioni commissariali ex art. 2543 c.c.

La Direzione segue anche le gestioni commissariali, regolate dall'articolo 2545 - sexiesdecies c.c. che prevede, in caso di irregolare funzionamento delle società cooperative, che l'autorità governativa possa revocare gli amministratori e i sindaci, e affidare la gestione della società ad un commissario, determinando i poteri e la durata. Ove l'importanza della società cooperativa lo richieda, l'autorità di vigilanza può nominare un vice commissario che collabora con il commissario e lo sostituisce in caso di impedimento.

Il Commissario governativo opera quale gestore dell'Ente cui è preposto con tutti i poteri e le responsabilità connesse, provvedendo a tutti gli adempimenti, di carattere amministrativo e non, relativi alla gestione della società. Egli pertanto è tenuto a compilare, ove al termine dell'esercizio sociale sia ancora in carica, il bilancio annuale della società ed a presentarlo, nei termini di legge e di statuto, alla assemblea dei soci per la relativa approvazione, curandone quindi il successivo deposito presso il Registro delle Imprese e presso tutti gli altri Uffici interessati.

Attualmente sono 35 le procedure di gestione commissariale.

Scioglimento senza nomina del liquidatore e Sostituzione del liquidatore ex artt.

2545septiesdecies e 2545octiesdec Codice Civile

La Direzione Generale cura altresì l'adozione degli ulteriori provvedimenti di scioglimento di una cooperativa senza nomina del liquidatore, per quei sodalizi per i quali l'assenza di poste patrimoniali significative non richiede venga attivata la procedura di liquidazione, e di sostituzione del liquidatore quando in una cooperativa già in fase di liquidazione l'inerzia del liquidatore non consenta l'ultimazione della procedura.

3.3 - Le risorse finanziarie

Le risorse finanziarie della Direzione generale sono attualmente incluse nell' Unità Previsionale di Base "Dipartimento per le imprese".

Le risorse da riassegnare nel corso dell'esercizio alla DGEC sono quelle che provengono dai contributi che le società cooperative versano, ai sensi dell'art. 8 D.L.C.P.S. n. 1577 del 1947 per l'effettuazione della revisione ordinaria avente di norma cadenza biennale. Per le cooperative la cui revisione avviene con cadenza annuale detti contributi sono maggiorati del 50%.

Le somme relative alle cooperative non iscritte a nessuna delle Associazioni nazionali di rappresentanza riconosciute sono versate all'entrata del bilancio dello stato per essere successivamente riassegnate al bilancio del Ministero sui capitoli facenti capo a questa Direzione generale:

Sul medesimo capitolo dell'entrata affluiscono anche i pagamenti relativi al 3% degli utili conseguiti dalle cooperative, per la realizzazione di iniziative di promozione e costituzione di fondi mutualistici.

Con riferimento al biennio 2003-2004, si è avuta la seguente situazione desumibile dalla contabilità tenuta dalla Direzione, a fronte complessivamente di circa 29.000 versamenti:

anno	Contributo biennio 2003-2004 (milioni di euro)
2003	16,011
2004	4,517
totale	20,528

Per il biennio 2005- 2006 si stimano circa 30.000 versamenti per i seguenti fondi affluiti all'entrata:

anno	Contributo biennio 2005-2006 (milioni di euro)
2005	18,846
2006	4,000
Totale	22,846

E' da precisare però che non l'integralità dell'introito è disponibile in quanto i fondi confluiscono nel bilancio statale e solo successivamente e non in maniera totale vengono riassegnati alla DGEC.

3.4 - L'Informatizzazione ed i supporti informativi

Pur in presenza di un elevato grado di informatizzazione la Direzione generale allo stato ha una dotazione di attrezzature informatiche obsoleta. Inoltre poco sviluppati sono gli applicativi gestionali in ambiti connessi all'utilizzo di strumenti informatici. Nel dicembre 2005 è stato avviato un vasto programma di potenziamento dell'hardware e del software che nel medio periodo dovrebbe:

- a) Eliminare i problemi strutturali sulla rete locale;
- b) Avviare un primo modulo di informatizzazione delle principali procedure.
- c) Informatizzare la redazione dei verbali redatti dagli ispettori nel territorio e la loro trasmissione alla Direzione Generale.
- d) Costituire un Sistema informativo di Direzione Generale

Quanto ai supporti informativi è il caso di segnalare che la Direzione dispone, sul sito istituzionale del Ministero, di proprie pagine all'indirizzo: www.sviluppoeconomico.gov.it/dgec/dgec.htm.

Inoltre, nell'ambito dell'attività di divulgazione e promozione dei principi cooperativistici, la Direzione svolge una continua attività informativa attraverso la stampa di opuscoli, codici, monografie.

Si segnalano in particolare i seguenti titoli:

Lavorare in Cooperativa – Brochure

Cooperazione Sociale – Brochure

Fare Impresa Cooperativa - Testo

La Vigilanza sulle società Cooperative e loro Consorzi – Testo

Appunti Cooperativi – Testo

Appunti sulla Rendicontazione — Testo

4. - Le Associazioni Nazionali legalmente riconosciute (“Centrali”)

La normativa in materia di cooperazione, prima della riforma del diritto societario, era strutturata in un corpus quanto mai complesso ed eterogeneo, che creava delle difficoltà di omogeneizzazione della materia a discapito della conoscenza delle norme in questione.

L'assorbimento e la riorganizzazione del grosso di tale normativa all'interno del codice civile sono stati attuati dall'art. 8 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 ("Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366").

Basterà ricordare che la riforma del 2003, pur introducendo novità di notevole consistenza, ha sostanzialmente confermato un'importante peculiarità della cooperazione italiana, che la contraddistingue rispetto ad analoghe realtà presenti in altri contesti nazionali europei (valga per tutti il caso della Germania).

Una peculiarità che consiste nella compresenza del riconoscimento giuridico delle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo (cui si accompagnano una disciplina specifica, deleghe consistenti e una non meno stringente vigilanza da parte ministeriale) e della piena volontarietà dell'adesione alle stesse associazioni da parte delle singole società cooperative.

Il legislatore italiano, quindi, per un verso ha esplicitamente riconosciuto il movimento cooperativo come una realtà organizzata, a carattere potenzialmente nazionale, diverso cioè da una mera sommatoria di singoli sodalizi o imprese; per altro verso, tuttavia, ha attribuito il riconoscimento della "funzione sociale" della cooperazione, contenuto nell'art. 45 della Costituzione, alla singola cooperativa come tale, non in quanto facente parte di un'organizzazione che la trascenda.

Ne deriva la distinzione delle cooperative nelle due categorie delle "non aderenti" (vale a dire non facenti parte di alcuna associazione nazionale di rappresentanza legalmente riconosciuta) e delle "aderenti".

Distinzione non soltanto formale, se solo si pone mente alle differenze esistenti fra le due categorie sotto il profilo – affatto che secondario perché direttamente derivato dal riconoscimento costituzionale e dal peculiare status che questo conferisce alle cooperative rispetto alle altre imprese – della vigilanza.

Le cooperative "aderenti", infatti, sono soggette alla vigilanza ordinaria ("revisioni cooperative") delle rispettive associazioni di appartenenza (dette, nel linguaggio corrente, "Centrali"), mentre le "non aderenti" sono vigilate dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Resta naturalmente ferma la titolarità del Ministero per entrambe le categorie per quanto concerne la vigilanza straordinaria ("ispezioni") e inoltre la vigilanza sulle associazioni di rappresentanza.

Ne consegue l'articolazione della realtà cooperativa italiana in "categorie" distinte secondo l'appartenenza delle singole società a questa o quella centrale, ovvero la non appartenenza ad alcuna associazione legalmente riconosciuta.

Le associazioni nazionali (o "Centrali") di rappresentanza del movimento cooperativo legalmente riconosciute, nel triennio considerato, sono "storicamente" quattro: Associazione Generale delle Cooperative Italiane (AGCI), Confederazione delle Cooperative (Confcooperative), Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (Legacoop), Unione Nazionale delle Cooperative (U.N.C.I.). A queste si aggiunge dal maggio 2004 la UN.I.COOP., Unione Italiana Cooperative. Sulla legittimità o meno del riconoscimento di quest'ultima pende ricorso innanzi al TAR del Lazio

5. LA PROMOZIONE NEL MOVIMENTO COOPERATIVO

5.1 - La promozione della cooperazione aderente

L'attività di promozione mediante i *fondi mutualistici di promozione e sviluppo* oltre a essere una funzione costituzionalmente riconosciuta (art. 45) è stata istituzionalizzata dalla legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative), artt. 11 e 12), e tale disciplina non ha subito modifiche sostanziali dalla riforma del 2003.

Tale attività di promozione ed incremento dell'imprenditoria cooperativa, è una branca fondamentale del movimento cooperativo organizzato, così come del Ministero dello Sviluppo Economico, e rappresenta uno dei punti qualificanti della presenza cooperativa nel Paese.

Le Associazioni di rappresentanza hanno costituito propri fondi aventi come scopo specifico, stabilito dalla legge, quello di:

- promuovere nuove imprese cooperative e loro consorzi;
- assicurare alle aziende del mondo cooperativo un sostegno per operazioni di riconversione, ristrutturazione, integrazione o riassetto economico-finanziario;
- favorire la realizzazione di progetti volti alla innovazione di processo o di prodotto e per lo sviluppo tecnologico e l'aumento dell'occupazione.

5.2 - La promozione della cooperazione non aderente

La promozione del Ministero relativa all'intero triennio 2004 - 2006

L'attività è stata avviata a seguito della Circolare 12 dicembre 2000, n. 88, emanata ai fini dell'applicazione dell'art. 11 della legge 31 gennaio 1992 n. 59 e quindi volta "alla promozione di nuove imprese, d'iniziativa di sviluppo della cooperazione e/o dell'impresa cooperativa richiedente, con preferenza per i progetti diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione ed allo sviluppo del Mezzogiorno".

In particolare, secondo tale Circolare, i progetti presentati dovevano "tendere all'utilizzo imprenditoriale ed al potenziamento di opportunità già presenti nel territorio di riferimento, all'integrazione interistituzionale ed alla promozione, nonché all'attivazione e/o al consolidamento di iniziative iscritte in un progetto complessivo di impresa e caratterizzarsi per il collegamento, la coerenza e la continuità con le attività costituenti l'oggetto sociale del richiedente, con conseguente superamento dell'episodicità e residualità dell'ipotesi progettuale stessa".

Nel corso del triennio 2004-2006 la Direzione Generale per gli Enti Cooperativi ha innovato, proseguito e rafforzato le proprie attività di sostegno e di servizio alla realtà ed la cultura cooperativa realizzando numerosi eventi ed iniziative di carattere sia promozionale che formativo con la collaborazione dell'istituto di studi cooperativi Luigi Luzzatti.

Nell'ambito delle sue principali iniziative promozionali, la DG Enti Cooperativi ha stipulato, così come avviene ormai da anni, una convenzione con detto Istituto, intesa a sottoscrivere 4.000 abbonamenti alla Rivista della Cooperazione, pubblicazione trimestrale di cultura cooperativa europea, divenuta nel tempo un essenziale strumento di comunicazione e di dibattito delle ragioni, delle proposte e dei problemi del movimento cooperativo italiano.

La Rivista rappresenta, infatti, uno tra i più autorevoli contenitori di riflessione sulle ragioni e i valori della cooperazione, scientificamente fondata e, allo stesso tempo, si avvicina ai luoghi dove si sviluppa la risposta cooperativa alle necessità comuni, prestandosi a supportare i cooperatori, con un bagaglio di conoscenze teoriche e pratiche.

I principali temi cui è stata dedicata particolare attenzione dalla Rivista sono stati:

- la divulgazione, presso il pubblico specializzato italiano, della conoscenza di alcune realtà cooperative straniere, in particolare di quella iberica e di quella statunitense con una prima ricognizione sull'imprenditoria cooperativa negli USA)
- i rapporti che possono essere stabiliti fra il regolamento recentemente adottato dal Consiglio dell'Unione in materia di società cooperativa europea e le novità introdotte in Italia dalla riforma del diritto societario varata nel 2003
- gli aspetti di novità introdotti, in termini anche operativi, dalla citata riforma, con particolare riferimento all'adeguamento degli statuti alla nuova normativa, alle diverse forme di

amministrazione aziendale previste dalla riforma per le società cooperative, al ruolo e ai poteri dell'assemblea dei soci, alla nuova figura del gruppo cooperativo paritetico.

Sono destinatari degli abbonamenti diverse Istituzioni e categorie professionali: Ispettori di società cooperative, Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, Ordini professionali, Biblioteche, Università, centri studi, Istituti tecnici e professionali, Istituti di credito, Prefetture e Tribunali.

Da ricordare, inoltre, la presenza sulla Rivista di interventi e saggi in materia di dottrina economica e giuridica dell'impresa cooperativa e la pubblicazione dei contributi in materia di economia della conoscenza e cooperazione, cui è stato dedicato uno dei seminari universitari di Alta Formazione (quello di Perugia) promossi insieme all'istituto Luzzatti.

Codice della cooperazione

La D.G. Enti Cooperativi ha avviato l'aggiornamento del "Codice della Cooperazione" — pubblicazione di servizio edita dalla stessa DG.

Sono state evidenziate, infatti, le innovazioni introdotte dal Legislatore in materia di disciplina delle società cooperative e altri elementi di novità legislativa di notevole rilievo, quali la Legge 7/8/1997 n. 266, art. 21, nonché l'approvazione da parte del Consiglio dell'unione Europea, 22/7/2003, del Regolamento (CE) n. 1435/2003, recante lo Statuto della Società Cooperativa Europea e della Direttiva 2003/72/CE concernente il coinvolgimento dei lavori nella stessa SCE.

Indagine conoscitiva

L'esigenza della Direzione Generale di disporre di personale altamente qualificato per l'esecuzione dell'attività ispettiva, in considerazione della vastità e della complessità delle nuove norme da applicare anche alla luce degli ultimi indirizzi di politica economica comunitaria, ha determinato la necessità di porre in essere uno studio sulla consistenza del movimento cooperativo italiano.

Seminari di Alta Formazione

In ambito universitario la DG ha realizzato, in convenzione con l'istituto Luzzatti, vari corsi seminariali di Alta Formazione finalizzati alla diffusione della strumentazione normativa ed operativa in materia di cooperazione ed alla promozione dello sviluppo del mondo cooperativo sul territorio nazionale (con particolare riguardo per quelle aree del Paese in cui la presenza dell'impresa cooperativa risulta meno articolata).

Con la promozione di tali Seminari, la DG si è proposta di contribuire significativamente alla formazione di quadri dirigenti qualificati dell'economia cooperativa, destinati sia a essere inseriti nelle imprese cooperative già esistenti sia a farsi promotori essi stessi di nuove iniziative imprenditoriali in forma cooperativa

Particolare attenzione è stata infine dedicata agli aspetti normativi che regolamentano la Corporate governance e i bilanci d'impresa nella prospettiva della riforma.