

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1721

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**URSO, VALENSISE, TOFANI, BIZZARRI, DEL PRETE,  
EPIFANI, GAGGIOLI, PAMPO, PEZZOLI, TRINGALI**

Modifiche al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, in materia di vigilanza sulle società cooperative

*Presentata il 5 dicembre 1994*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Costituzione, all'articolo 45, stabilisce che « la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata.

La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità ».

Le società cooperative, quindi, sono la forma giuridica che necessariamente devono assumere le imprese che hanno scopo mutualistico (articolo 2511 del codice civile): è nel concetto di mutualità l'elemento differenziatore delle società cooperative dagli altri tipi di società previsti dal nostro ordinamento per le quali lo scopo sociale è il conseguimento di utili.

Lo scopo prevalentemente mutualistico delle cooperative si propone, invece, di

fornire direttamente ai membri della organizzazione sociale beni, servizi ed occasioni di lavoro, a condizioni più vantaggiose di quelle di mercato.

Il socio di cooperativa realizza, quindi, il proprio vantaggio direttamente attraverso la partecipazione all'attività sociale e non al capitale della impresa.

La struttura concettuale della cooperazione e il suo alto valore etico hanno determinato gli ordinamenti giuridici, compreso il nostro, a prevedere che il movimento cooperativo fosse meritevole di assistenza, tutela e promozione per la realizzazione del fine sociale.

E, poiché, lo Stato ha solennemente affermato, con la Carta fondamentale, il riconoscimento della funzione sociale della cooperazione, ha previsto conseguentemente che attraverso il sistema pubblico

vengano erogate alle società cooperative prestazioni consistenti in contributi, finanziamenti, agevolazioni fiscali e tributarie, o di altra natura.

In correlazione a questa notevole entità di norme favorevoli, è attribuita allo Stato la potestà di esercitare gli « opportuni controlli », così come indicato anche dall'articolo 45 della Costituzione; la legge, quindi, prescrive che le società cooperative siano sottoposte alla vigilanza, alle autorizzazioni e agli altri controlli opportunamente previsti.

In ottemperanza quindi a tale esigenza il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni, ha stabilito che gli enti cooperativi siano sottoposti ad adeguata vigilanza che si attua attraverso ispezioni ordinarie e straordinarie (articolo 2).

Senonché lo stesso decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1577 del 1947, ha poi previsto che le ispezioni ordinarie siano eseguite di regola dalle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo debitamente riconosciute (articolo 3) e il successivo articolo 4 ha stabilito che le predette associazioni nazionali « sono competenti ad esercitare la vigilanza sugli enti cooperativi ad essi aderenti ».

Il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato citato ha, quindi, investito le associazioni (che si configurano come associazioni di carattere privato secondo l'articolo 12 del codice civile) di una importantissima funzione di carattere pubblico.

Di fatto, quindi, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è rimasto titolare di una competenza alla vigilanza solo residuale, esercitata attraverso le ispezioni straordinarie, ogni qualvolta se ne presenta la necessità, e attraverso le ispezioni ordinarie alle sole cooperative che non hanno aderito ad alcuna delle associazioni nazionali.

Così, conferendo tale delicato potere alle associazioni, queste ultime esercitano la funzione di vigilanza non tanto e non solo sulla osservanza e la persistenza dei

requisiti per far parte della associazione stessa, ma anche e soprattutto sul fine mutualistico delle stesse cooperative associate: è di tutta evidenza che la cosiddetta cooperazione spuria (quella cioè che non persegue fini mutualistici e che dovrebbe essere espulsa dalla associazione) spesso viene da quest'ultima protetta: basti considerare che la espulsione della cooperativa comporta l'automatico depauperamento della associazione stessa.

Dall'altro lato il sistema di controllo delle cooperative attuato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, basato su poche decine di ispezioni straordinarie all'anno e da un servizio ispettivo inesistente, non consente in alcun modo allo Stato di svolgere la necessaria funzione di vigilanza.

Risulta del tutto evidente da quanto esposto che i fenomeni di distorsione del fine mutualistico nella impresa cooperativa (considerato l'elevato numero degli enti cooperativi in Italia: circa 150 mila) ha determinato negli ultimi anni notevoli distorsioni non solo nel mercato, ma nelle regole stesse della libera concorrenza.

Le conseguenze sono così riassumibili:

migliaia di soci truffati o che non hanno ottenuto il bene per cui avevano sborsato ingenti somme;

centinaia di cooperative fantasma o non operanti;

ingenti somme erogate a società cooperative dal sistema pubblico andate disperse o indebitamente percepite;

distorsioni nella economia reale e nella libertà di intrapresa e nella libera concorrenza;

innumerevoli iniziative cooperative abortite o finite in lunghe e defatiganti procedure liquidatorie nelle quali tutti hanno modo di perdere: le banche, la produzione, i soci, la fiducia nel sistema pubblico;

notevole allarme sociale per i riflessi di natura penale degli accadimenti legati alla cooperazione.

Di tali effetti negativi in Italia negli ultimi tempi sono piene le cronache e, purtroppo, i loro riflessi sulla economia reale sono ancora evidentissimi, specialmente per il settore pubblico che ha concesso al sistema cooperativo le agevolazioni previste dalla legge in virtù del fine mutualistico che di fatto il più delle volte è da ritenersi solo presunto.

Non è più procrastinabile, in conclusione, una revisione normativa che riconduca nel sistema pubblico la vigilanza sugli enti cooperativi, esaustiva non solo degli aspetti mutualistici ma anche gestionali, assicurativi e fiscali che solo se eserci-

tata nelle forme e da organi statali può offrire le dovute garanzie.

Alle associazioni dovrà restare l'altra attribuzione, di natura privatistica, della rappresentanza, assistenza e tutela e ovviamente il controllo dei requisiti per la adesione degli enti cooperativi alla associazione stessa.

Si sottopone, quindi, alla Vostra attenzione l'allegata proposta di legge, la quale non comporta alcuna spesa aggiuntiva a carico del bilancio dello Stato, che anzi ne avrà benefici in conseguenza della diversa destinazione dei contributi previsti dall'articolo 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato più volte citato.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. « L'articolo 3 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni è sostituito dal seguente:

« ART. 3. (*Ispezioni ordinarie*). — 1. Le ispezioni ordinarie alle società cooperative aderenti e non aderenti alle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, sono eseguite da funzionari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in servizio presso gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione.

2. Per lo svolgimento della funzione di vigilanza è istituito presso ogni ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione un nucleo di ispettori, in posizione di diretta dipendenza dal dirigente, in numero congruo rispetto a quello degli enti cooperativi esistenti nell'area di competenza.

3. La qualifica di ispettore di cooperative è attribuita ai funzionari e agli impiegati degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione di livello non inferiore al VII in possesso di diploma di laurea o di diploma di scuola media superiore e che abbiano frequentato e superato un corso di formazione, organizzato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, della durata di tre mesi con colloquio di idoneità finale.

4. Al personale costituente il nucleo ispettivo è corrisposta una diaria giornaliera per l'esplicazione di detto servizio a titolo di rimborso spese forfettario a carico del capitolo 4033 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. ».

## ART. 2.

1. L'articolo 4 del decreto legislativo del Corpo provvisorio dello Stato 14 di-

cembre 1947, n. 1577, è sostituito dal seguente:

« ART. 4. (*Ispezioni straordinarie*). — 1. Le ispezioni straordinarie sono disposte dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ogni qualvolta se ne presenti la necessità.

2. Per lo svolgimento di dette ispezioni è costituito, presso la Direzione generale della cooperazione, un congruo nucleo di funzionari ispettori con qualifica non inferiore alla VIII e che abbiano frequentato e superato il corso di formazione di cui all'articolo 3, comma 3.

3. Agli stessi funzionari ispettori, oltre al trattamento di missione, ove previsto, è corrisposta la diaria giornaliera di cui all'articolo 3, comma 4 ».

#### ART. 3.

1. Il primo comma dell'articolo 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577 è sostituito dal seguente:

« Il riconoscimento delle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo viene concesso con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale ed è produttivo anche degli effetti giuridici di cui all'articolo 12 del codice civile ».

#### ART. 4.

1. L'articolo 7 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni, è abrogato.

#### ART. 5.

1. Il secondo comma dell'articolo 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio

dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Le cooperative verseranno tale contributo al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che provvederà a depositarlo presso un istituto di credito di diritto pubblico ».