



*Direzione centrale vigilanza,  
affari legali e contenzioso*

Agli Ispettorati territoriali del lavoro  
e p.c. agli Ispettorati interregionali del lavoro

al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro

al Ministero dello Sviluppo Economico  
Direzione Generale per la Vigilanza sugli Enti,  
il Sistema Cooperativo e le Gestioni  
Commissariali  
Divisione V - Vigilanza sul sistema cooperativo  
Attività ispettiva e di revisione.  
Viale Boston, 25 - 00144 Roma

[dgvescgc.dg@pec.mise.gov.it](mailto:dgvescgc.dg@pec.mise.gov.it)

Oggetto: ispezione in cooperativa: indicazioni operative

La Scrivente ritiene opportuno fornire alcune indicazioni utili a svolgere il controllo sulle società cooperative e sui loro consorzi, al fine di migliorare l'azione ispettiva nel rispetto degli ambiti di competenza riservati agli organi di vigilanza di questo Ispettorato, agevolando l'individuazione delle criticità concernenti l'aspetto mutualistico da segnalare al Ministero dello Sviluppo Economico, nel quadro di un controllo maggiormente organico.

Il presente documento è stato condiviso, per quanto di competenza, col predetto Ministero, titolare dell'attività di vigilanza per gli aspetti mutualistici e societari e dei controlli sulla gestione amministrativo-contabile nei confronti delle cooperative e dei loro consorzi, gruppi cooperativi, società di mutuo soccorso ed enti mutualistici nonché per la tutela dello scopo mutualistico e il suo perseguimento.

## La vigilanza sulle cooperative

Le cooperative, a norma dell'art. 2545 quaterdecies c.c.<sup>1</sup>, sono soggette alle autorizzazioni, alla vigilanza e agli altri controlli sulla gestione amministrativo-contabile previsti dalle leggi speciali<sup>2</sup>.

La competenza a vigilare sulle cooperative, così come rivisitata dal D.Lgs. n. 220/2002, spetta in via principale al Ministero dello Sviluppo Economico e, in via residuale, alle altre Pubbliche Amministrazioni limitatamente al proprio ambito di competenza.

Ai sensi dell'art. 1 del citato Decreto, l'attività di vigilanza del MISE è finalizzata alla tutela dello scopo mutualistico ed al suo perseguimento mediante l'accertamento dei requisiti mutualistici. Sono soggette al controllo tutte le tipologie di società cooperativa, i loro consorzi, i gruppi cooperativi, le società di mutuo soccorso e gli enti mutualistici.

## La vigilanza in materia di lavoro

Relativamente alle competenze di questa Amministrazione, l'attività di vigilanza nei confronti delle società cooperative ha ad oggetto la verifica della corretta applicazione delle leggi in materia di lavoro e di legislazione sociale, alla stregua delle altre tipologie di imprese, nonché la verifica della presenza degli aspetti mutualistici che informano anche gli adempimenti datoriali attinenti il rapporto di lavoro.

Risulta necessario, pertanto, svolgere una verifica particolarmente attenta sull'attività svolta da questo tipo di società atteso che, negli ultimi anni, risulta in crescita il fenomeno delle c.d. "false cooperative", ossia delle cooperative che presentano criticità legate alla assenza dello scopo mutualistico; a pratiche di *governance* non attuate nel rispetto dei principi cooperativi di partecipazione effettiva alla gestione dell'impresa; al fatto che la vita media delle società risulta talvolta molto breve e quindi funzionale alla elusione degli obblighi datoriali.

Da un'attenta analisi dei risultati della vigilanza svolta dagli Uffici territoriali negli ultimi anni, risulta che le violazioni alla disciplina giuslavoristica più comunemente riscontrate sono riconducibili a **fenomeni interpositori** in cui un soggetto terzo, in questo caso la cooperativa, fa da intermediario tra prestatori di lavoro e imprenditore. Quest'ultimo, anziché assumere personale, si avvale della

---

<sup>1</sup> L'articolo prevede il controllo governativo sull'attività delle cooperative. Tale controllo si manifesta principalmente nell'attività di vigilanza, finalizzata all'accertamento di requisiti mutualistici e in attività di revisione, volta a verificare la gestione dell'ente, la consistenza dello stato patrimoniale, l'esistenza del regolamento interno ed a fornire, agli organi di direzione e di amministrazione, suggerimenti in merito alla partecipazione dei soci alla vita sociale.

<sup>2</sup> Ai sensi del D.Lgs. n. 220/2002 la vigilanza su tutte le forme di società cooperative e i loro consorzi, gruppi cooperativi [v. art. 2545 septies], società di mutuo soccorso ed enti mutualistici [v. art. 2517], consorzi agrari e piccole società cooperative [v. art. 2522; art. 111 septies disp. att.] è attribuita al Ministero dello sviluppo economico, che la esercita mediante revisioni cooperative ed ispezioni straordinarie ed è diretta nei soli confronti delle pubbliche amministrazioni ai fini della legittimazione a beneficiare delle agevolazioni fiscali, previdenziali e di altra natura, nonché per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori.

manodopera procuratagli a basso costo dalla cooperativa stessa, che risulta essere un mero schermo formale per il fatto che è assente sia l'autonomia organizzativa, sia un reale rischio economico nella gestione della forza lavoro e dell'impresa.

Posto quanto sopra ed in considerazione delle risultanze emerse dalle segnalazioni provenienti dal territorio, appare opportuno che in sede di vigilanza siano oggetto di una specifica ed attenta analisi e valutazione:

- la **tipologia contrattuale** utilizzata per i singoli soci lavoratori, rispetto alle mansioni svolte dagli stessi;
- individuazione del **CCNL applicato**;
- l'effettiva e corretta del **trattamento economico minimo** da garantire al socio lavoratore subordinato;
- la corretta individuazione dell'**imponibile contributivo**;
- la **regolarità contributiva** anche ai fini del godimento dei benefici e agevolazioni;
- la **genuinità degli appalti**.

### **La vigilanza sull'aspetto mutualistico**

L'opportunità di un'azione di controllo organica, che comprenda anche l'esame e l'analisi degli aspetti mutualistici che caratterizzano le cooperative, rende necessario rappresentare sinteticamente gli aspetti peculiari di tale tipologia di controlli, nonché suggerire alcuni indici sintomatici di irregolarità attinenti al profilo della mutualità e che possono essere utili anche all'individuazione di irregolarità lavoristiche.

Il controllo sull'aspetto mutualistico e societario delle cooperative è di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico e prevede due diversi tipi di accertamento: la "**revisione cooperativa**" e le "**ispezioni straordinarie**". La revisione cooperativa può essere svolta dal Ministero dello Sviluppo Economico per il tramite dei suoi funzionari o dalle Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, che possono effettuare tale controllo sulle cooperative ad esse aderenti; le ispezioni straordinarie, invece, sono effettuate dai funzionari del Ministero dello Sviluppo Economico oppure, sulla base di apposita convenzione, da funzionari di altre amministrazioni, ma non da soggetti privati.

Entrambe le modalità di controllo sono finalizzate all'accertamento della sussistenza dei requisiti mutualistici.

Il Ministero dello Sviluppo Economico, solitamente, organizza la propria azione di controllo effettuando degli accertamenti a campione oppure sulla scorta delle risultanze della revisione

cooperativa o, infine, ogni qualvolta se ne ravvisi l'opportunità o la necessità, anche su segnalazione di altri soggetti.

Le norme principali di riferimento sono gli artt. 4 e 9 del D.Lgs. n. 220/2002 che illustrano, rispettivamente, i contenuti della "revisione cooperativa" e della "vigilanza straordinaria", nonché l'art. 12 del medesimo Decreto, che codifica i provvedimenti applicabili in esito alle risultanze degli accertamenti stessi.

All'esito del controllo possono emergere sia irregolarità sanabili che irregolarità non sanabili. Queste ultime devono essere contestate dal revisore al legale rappresentante dell'ente e riportate nel verbale di revisione, per il quale esiste uno specifico modello approvato con D.M. del 12 giugno 2017 del Ministero dello Sviluppo Economico. Il verbale, a sua volta, viene valutato dall'organo competente del MISE che adotta le sanzioni conseguenti.

Le irregolarità sanabili, invece, devono essere preventivamente oggetto di una specifica diffida ad ottemperare diretta al legale rappresentate della società ed in caso di tardiva o mancata ottemperanza saranno oggetto, tra l'altro, dello specifico regime sanzionatorio previsto dall'art. 46 del D.L. n. 83/2012, c.d. "decreto crescita", che sostituisce l'art. 10, comma 12, della L. n. 99/2009. All'atto della contestazione resta salva la possibilità al rappresentante della cooperativa di presentare, entro 15 giorni dalla consegna o notifica a mezzo raccomandata del verbale di revisione, eventuali osservazioni o controdeduzioni all'ufficio che ha disposto la revisione.

Qualora nel corso dell'ispezione vengano in rilievo circostanze rientranti nelle attribuzioni istituzionali di altre Amministrazioni, il revisore ne dà evidenza nel proprio verbale ispettivo e il MISE trasmette alle amministrazioni competenti la documentazione ispettiva concernente fatti che possono integrare violazioni normative.

### **Indici di irregolarità connessi con lo scopo mutualistico delle cooperative**

È opportuno evidenziare come, in una prospettiva di mutua collaborazione, l'esperienza maturata dai funzionari dell'Ispettorato nell'espletamento dell'attività di verifica delle società cooperative – anche nella qualità di revisori – e le segnalazioni provenienti dal territorio hanno contribuito ad elaborare la seguente tabella riepilogativa delle categorie di cooperative con annotate, in corrispondenza, le **anomalie e le criticità rilevate**, su cui s'invita a porre particolare attenzione in sede di accertamento.

## Tipologia societaria ed anomalie relative allo scambio mutualistico

Categoria	Modalità dello scambio	Anomalie rilevate
Produzione e lavoro	Conferimento di una prestazione lavorativa da parte dei soci e conseguente applicazione delle norme giuslavoristiche, quale la L. n. 142/2001	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Soci che non sanno di essere tali</li> <li>2. Soci che non versano quote sociali</li> <li>3. Stesso amministratore in più cooperative che operano nello stesso settore merceologico o nel medesimo appalto</li> <li>4. Più cooperative che si susseguono presso lo stesso appalto con gli stessi soci lavoratori il cui passaggio garantisce, nel caso di mobilità o altro, sgravi contributivi</li> <li>5. Lavoratori dipendenti in numero molto superiore al numero dei soci lavoratori</li> <li>6. Cooperative che stipulano appalti ma che poi subappaltano ad altra cooperativa con personale sufficiente a svolgere il servizio</li> </ol>
Lavoro agricolo	Conferimento di una prestazione lavorativa da parte dei soci e conseguente applicazione delle norme giuslavoristiche, quale la L. n. 142/2001	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impiego di lavoratori o per numero di giornate su terreni che per estensione non lo consentono</li> <li>2. Cooperative inquadrare all'INPS come "senza terra" che si limitano a prestazioni di manodopera perché non possiedono mezzi strumentali</li> <li>3. Cooperative che hanno un solo committente</li> </ol>
Sociali Tipo A	Somministrazione di prestazioni di tipo sociosanitario ed educative	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utilizzo di soci volontari in misura superiore alla metà per tenere basso il costo del servizio</li> </ol>

<p>Sociali Tipo B</p>	<p>Inserimento nel mondo del lavoro di persone svantaggiate</p>	<p>2. Errato inquadramento aziendale per diminuire i costi previdenziali ed assicurativi 3. Conferimento di incarichi (es. infermieristici) di natura autonoma o occasionale a non soci senza alcun parametro retributivo e/o tariffario 4. Legami familiari tra soggetti che ricoprono cariche sociali</p>
<p>Trasporto</p>	<p>a) Attraverso una struttura che fornisce servizi ai soci, titolari dell'attività e possessori dei mezzi e delle licenze b) Alla cooperativa sono conferiti, o li possiede, i mezzi di trasporto e le relative licenze, il sodalizio ha la titolarità delle commesse e delle prestazioni ed assume i soci lavoratori</p>	<p>1. Verifica presso il PRA dell'intestazione dei mezzi di trasporto 2. Mancata applicazione del CCNL leader 3. Distacco transnazionale 4. Un solo socio titolare di licenza di trasporto utilizzata anche da altri soci</p>
<p>Pesca</p>	<p>a) Conferimento dei prodotti da parte dei soci all'ente, che provvede allo stoccaggio, eventuale trasformazione e commercializzazione degli stessi b) Fornitura di servizi da parte della cooperativa ai soci titolari dell'attività, quali il rimessaggio e manutenzione dei natanti, fornitura carburanti ed assistenza di natura amministrativa c) Assunzione da parte della cooperativa della titolarità dei rapporti con l'esterno e dei mezzi di produzione, instaurazione di un rapporto lavorativo con i soci</p>	<p>1. Intestazione dei contratti di servizi alla cooperative e non ai singoli soci</p>

In base alle anomalie appena descritte è stato possibile individuare degli indici e degli elementi di riscontro della presenza delle criticità, utili all'individuazione di possibili irregolarità.

### Indicatori di criticità

Possibile indicatore di irregolarità	Elementi di riscontro	Criticità rilevate
La governance	La presenza di un organo amministrativo monocratico a tempo indeterminato	1. Inquadramento contrattuale e previdenziale dell'amministratore unico come lavoratore dipendente
L'effettività della base sociale	<p>a) La partecipazione dei soci alle assemblee. L'esame dei verbali mirato a riscontrare una effettiva dialettica (la partecipazione totalitaria dei soci, l'approvazione all'unanimità di tutte le scelte gestionali degli Amministratori, l'assenza di dichiarazioni da parte dei partecipanti, possono far dubitare della veridicità di quanto riportato)</p> <p>b) L'eccessiva rotazione della compagine sociale è un indicatore di criticità</p>	<p>1. Comunicazione tempestiva e concreta della data dell'assemblea ai soci</p> <p>2. Effettività della partecipazione dei soci</p> <p>3. Sede legale insufficiente ad ospitare tutti i soci che dal verbale risultano presenti</p> <p>4. Presenza della compagine sociale indicata senza specificare il nome dei presenti</p> <p>5. La rotazione dei lavoratori non è significativa in modo assoluto della irregolarità dell'azione della cooperative (ad es. cambio appalto, mancanza di liquidità, tipologia dell'appalto, riduzione dell'orario di lavoro, ecc.)</p>
La parità di trattamento tra i soci	Intesa come accesso da parte di tutti i soci allo scambio mutualistico	1. Verifica dei criteri stabiliti ed effettivamente applicati al diverso trattamento effettuato nei confronti di alcuni lavoratori rispetto ad altri (ad es. orario di lavoro, invio del lavoratore presso una sede od altra ecc.)
La presenza di soci	L'esame dei verbali di	1. Chiedere chiarimenti sui soci sovventori

non interessati allo scambio mutualistico	Assemblea, oltre alle dichiarazioni del rappresentante dell'ente, debbono chiarirne i motivi e la transitorietà. In difetto la loro presenza è un elemento che può falsare le decisioni assembleari.	2. Verifica ruolo effettivo e numero soci sovventori ai sensi della legge e dello statuto e/o del regolamento
L'instaurazione di rapporti con terzi, nell'ipotesi in cui non tutti i soci sono coinvolti nell'attività sociale	A prescindere da valutazioni sulla mutualità prevalente, ci si deve interrogare sulle motivazioni della presenza di tali soci	1. Verifica che nell'atto costitutivo della cooperativa sia prevista la possibilità di svolgere l'attività sociale a favore di terzi 2. Verifica della specificità dell'apporto del terzo
L'assenza di distribuzione, di ristorni od integrazioni salariali	Da sola non indica spurieta, ma concretizza comunque il venimento di un elemento essenziale dello scopo mutualistico	1. Verifica della congruità formale e sostanziale del bilancio rispetto allo scopo mutualistico e dalla normativa vigente
L'eterodirezione della cooperativa	La presenza di un solo committente o di un solo fornitore consente agli stessi di effettuare una influenza incisiva sulle scelte gestionali del sodalizio. Occorre valutare le varie fattispecie evidenziandone sia le criticità che le opportunità	Presenza di un solo fornitore
Adempimenti connessi agli obblighi di formazione ed informazione sui rischi derivanti alla salute dallo svolgimento della prestazione lavorativa presso terzi	Verifica della effettività dell'adempimento dell'obbligo e del soggetto datoriale che lo ha adempiuto	

Scelta del CCNL di riferimento	Verifica che il CCNL applicato al lavoratore di cooperativa sia corretto in funzione delle mansioni effettivamente svolte	Verifica della corretta applicazione dell'art. 7 comma 4 del D.L. n. 248/2007 (conv. dalla L. n. 31/2008) e dell'art. 1 della L. n. 389/1989 alla luce dell'interpretazione autentica dettata dall'art. 2, comma 25, della L. n. 549/1995 (trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria)
--------------------------------	---	---

### **Gli Osservatori provinciali sulla cooperazione**

L'individuazione degli indici di irregolarità sopraelencati non può considerarsi completa e definitiva, ma **sarà necessariamente soggetta ad ulteriori integrazioni e revisioni.**

In tal senso, il confronto con gli altri attori del mondo cooperativistico, oltre ai risultati che possono emergere dall'attività di vigilanza, può essere uno strumento utile alla verifica della loro utilità e precisione, nonché all'individuazione di ulteriori elementi che possono integrare quelli già elencati.

L'attività degli Osservatori sulla cooperazione, pertanto, **può costituire la principale sede per riscontrare, anche periodicamente, l'adeguatezza e l'attualità degli indici di criticità**, nonché a rilevare come il singolo territorio possa essere più o meno ricettivo a determinate azioni di vigilanza incentrate su specifiche irregolarità.

IL DIRETTORE CENTRALE  
(Dott. Danilo PAPA)

AA  
DvP/10714