

OGGETTO: **COOPERATIVE FITTIZIE (UTILIZZATE IN MODO STRUMENTALE E SENZA RISPETTARNE LE FINALITÀ MUTUALISTICHE) – UNA RELAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA NE DEFINISCE GLI INDICATORI POTENZIALMENTE RILEVATORI**

Alcuni settori economici risultano caratterizzati da una rilevante presenza di **cooperative** cosiddette “spurie” o “fittizie” – utilizzanti cioè la forma cooperativa in modo strumentale, senza rispettarne la tipica finalità mutualistica, ma, **generalmente, per acquisire commesse garantendo forti risparmi agli appaltatori, distorcendo così il mercato** –, che presentano episodi frequenti e diffusi di gravi irregolarità nelle condizioni di lavoro (quali pagamento “in nero”, mancato rispetto delle norme in materia di sicurezza e igiene, omissioni contributive, violazioni della normativa sull’orario di lavoro), fino a trascendere in condotte di rilevanza **penalistica**, quali il caporalato ^(*) e le turbative delle procedure a evidenza pubblica (CONFIMI ROMAGNA NEWS n. 7 e n. 6 del 2019, n. 15/2018).

Al fine di contrastare tale fenomeno, l’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna ha istituito una «Commissione speciale di ricerca e studio» che, per favorirne il riconoscimento e l’individuazione, ha redatto l’acclusa Relazione (presentata alla stampa il 21 novembre scorso): nel capitolo 5, in particolare, sono riportati gli **“indicatori quantitativi e qualitativi potenzialmente rilevatori” della cooperativa spuria** (applicabili anche alle false imprese), il cui identikit, secondo il Presidente della menzionata Commissione, può essere così tracciato: *«Presenta un elevato numero di soci-lavoratori a fronte di una quota esigua di capitale versato. Ha breve durata (massimo 2 anni), per eludere i controlli, e si configura come una ‘scatola vuota’, cioè viene costituita per trasferire blocchi di personale da una cooperativa a un’altra senza un atto giuridicamente rilevante e per svolgere solo determinate prestazioni o fasi di lavorazione (mono committenza), al fine di ridurre i costi del lavoro. Fornisce esclusivamente manodopera e non presenta immobilizzazioni strumentali o know-how. Ha patrimonio netto negativo, costo per unità di personale inferiore ai minimi sindacali e indebitamento bancario quasi inesistente se confrontato col fatturato, al fine di eludere tracciabilità e controlli. Condivide con altre cooperative un’unica sede legale e, nei vari passaggi da una coop all’altra, mantiene gli stessi amministratori e la stessa base occupazionale (lavoratori). Presenta irregolarità contributive (mancato versamento dei contributi previdenziali), amministrative e fiscali e spesso non ha un bilancio di esercizio approvato. Inoltre, non è iscritta alle centrali cooperative, è praticamente priva di attività sindacale interna, eccettuate sigle di comodo che stipulano contratti ‘pirata’, e non applica un contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Infine, non ha un regolamento interno e la partecipazione alle assemblee dei soci-lavoratori è pressoché inesistente».*

Tenuto conto della diffusione delle cooperative “spurie” (di cui di recente si è sentito parlare sui media, specie con riferimento ad alcuni arresti per così dire eccellenti), che si aprono, si chiudono, si usano per scaricare costi, debiti, forse raggiri e poi si fanno fallire, riteniamo giovi tornare a segnalare - specie agli imprenditori utilizzatori/committenti che si avvalgono o intendono farlo, di cooperative appaltatrici -, riportandole qui sotto, le disposizioni relative alle sanzioni, anche di natura **penale**, previste in caso di intermediazione illecita di manodopera ^(**) e alla responsabilità solidale in materia di appalti ^(***).

(*) CODICE PENALE «Art. 603-bis - Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque:

- 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;*
- 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l’attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.*

Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.»

(...)

(**) In caso di appalto privo dei requisiti previsti dall'art. 1655 del Codice civile ("L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso il corrispettivo in denaro"), si configura la fattispecie della "**somministrazione irregolare**": nei confronti dell'utilizzatore/committente che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti diversi da quelli appositamente autorizzati (agenzie di somministrazione di lavoro abilitate; agenzie di intermediazione; agenzie di ricerca e selezione del personale; agenzie di supporto alla ricollocazione professionale), si applica la sanzione amministrativa di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione (art. 18, comma 2, d.lgs. n. 276/2003 - CONFIMI RAVENNA NEWS n. 22/2014).

Qualora l'appalto venga posto in essere con la specifica volontà di eludere norme inderogabili di legge, si configura (altresì) il reato di "**somministrazione fraudolenta**", punito con l'ammenda di euro 20 per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascuna giornata di occupazione (art. 38-bis del d.lgs. n. 81/2015 - CONFIMI ROMAGNA NEWS n. 6/2019): come precisato dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro con circolare n. 3/2019 (riportata nel Notiziario testé citato), il ricorso a un appalto illecito costituisce di per sé un elemento sintomatico di una finalità fraudolenta, ravvisabile, a titolo esemplificativo, nel conseguimento di risparmi sul costo del lavoro derivanti dall'applicazione del trattamento retributivo previsto dal CCNL dell'appaltatore e dal connesso minor imponibile contributivo, nonché nell'elusione dei divieti posti dalle disposizioni in materia di somministrazione.

(***) "In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori (utilizzati nell'esecuzione dell'appalto, ndr) i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento" (art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003 - CONFIMI ROMAGNA NEWS n. 23/2019, n. 9/2018 e n. 7/2017; CONFIMI RAVENNA NEWS n. 1/2015, n. 24/2014, n. 18 e n. 7 del 2013; API INDUSTRIA NOTIZIE n. 21, n. 19, n. 18, n. 16, n. 9 e n. 8 del 2012);

**Commissione speciale di ricerca e di studio
sulle cooperative cosiddette spurie o fittizie**

RELAZIONE CONCLUSIVA



Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa

Commissione speciale di ricerca e di studio sulle cooperative cosiddette spurie o fittizie

*istituita con deliberazione dell'Assemblea legislativa
21 dicembre 2017, n. 133*

RELAZIONE CONCLUSIVA

La “Commissione speciale di ricerca e di studio sul tema delle cooperative cosiddette spurie o fittizie”, istituita con deliberazione dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia – Romagna 21 dicembre 2017, n. 133, è così composta:

Presidenza

Sabattini Luca (*PD - Partito Democratico*)

Vicepresidenza

Bessi Gianni (*PD - Partito Democratico*)

Gibertoni Giulia (*Movimento 5 Stelle*)

Componenti

Alleva Piergiovanni (*L’Altra Emilia – Romagna*)

Bargi Stefano (*Lega Emilia e Romagna*)

Boschini Giuseppe (*PD - Partito Democratico*)

Caliandro Stefano (*PD - Partito Democratico*)

Calvano Paolo (*PD - Partito Democratico*)

Facci Michele (*Fratelli d’Italia*)

Galli Andrea (*Forza Italia*)

Iotti Massimo (*PD - Partito Democratico*)

Marchetti Daniele (*Lega Emilia e Romagna*)

Montalti Lia (*PD - Partito Democratico*)

Mumolo Antonio (*PD - Partito Democratico*)

Prodi Silvia (*Gruppo misto*)

Rossi Nadia (*PD - Partito Democratico*)

Sassi Gian Luca (*Gruppo misto*)

Sensoli Raffaella (*Movimento 5 Stelle*)

Serri Luciana (*PD - Partito Democratico*)

Taruffi Igor (*Sinistra italiana*)

Torri Yuri (*Sinistra italiana*)

Zappaterra Marcella (*PD - Partito Democratico*)

HANNO COLLABORATO:

Leonardo Draghetti, Anna Voltan

Andrea Bertoli, Stefano Bianchini, Barbara Cosmani, Enzo Madonna, Monia Masetti,

Leonardo Pastore, Natascia Rossi

(Assemblea legislativa della Regione Emilia – Romagna)

e

Giulia Marchi

(Assegnista di ricerca del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna)

Si ringrazia per la collaborazione l'*Unione regionale delle Camere di commercio dell'Emilia – Romagna*

INDICE

Introduzione.

Capitolo 1. Inquadramento della cooperazione dai punti di vista storico, sociale ed economico.

Capitolo 2. Profili giuridici della cooperazione.

Capitolo 3. I lavori della “Commissione speciale di ricerca e studio sulle cooperative cosiddette spurie o fittizie”.

Capitolo 4. La degenerazione della cooperazione: il lavoro nelle “false” cooperative tra *dumping* salariale e distorsione della concorrenza.

Capitolo 5. Gli indicatori sintomatici della “falsa” cooperazione.

Conclusioni.

Bibliografia.

INTRODUZIONE

Come rilevato da diverse indagini, di cui si darà conto nel corso della pubblicazione, alcuni settori economici¹ risultano caratterizzati da una rilevante presenza, acuita (ma non generata) dalla crisi economica, di cooperative cosiddette “spurie” o “fittizie”, che, rappresentando una degenerazione dell’istituto cooperativo, presentano episodi frequenti e diffusi di gravi irregolarità nelle condizioni di lavoro (quali pagamento in nero, assenza del rispetto delle norme sulla sicurezza e l’igiene, omissioni contributive, violazioni della normativa sull’orario di lavoro), fino a trascendere in condotte di rilevanza penalistica (si pensi al reato di caporalato, alle turbative delle procedure ad evidenza pubblica): in altri termini, *“la vicenda delle cooperative spurie è parte in realtà di una questione assai più ampia; costituisce anzi un concentrato di molti dei problemi del diritto del lavoro contemporaneo. Io dico uno snodo in cui si intersecano aspetti cruciali che attengono agli appalti, alla somministrazione, ai distacchi, alla contrattazione collettiva, alla rappresentanza sindacale, all’orario di lavoro, alle paghe, alle condizioni normative del lavoro, ma anche alla giustizia del lavoro”*².

Preliminarmente, si ritiene opportuno precisare che, proprio per evidenziare la deviazione rispetto allo schema cooperativistico, nel corso della presente pubblicazione si parlerà, più che di cooperative “spurie” o “fittizie”, di “false” cooperative, terminologia quest’ultima che con maggior precisione sottolinea la devianza rispetto alla “cooperazione vera” quale volano di sviluppo economico, imprenditoriale, occupazionale e sociale, specie nella dimensione emiliano – romagnola e nella proiezione nazionale ed internazionale; in altri termini, la locuzione cooperative “false” esprime in modo più enfatico come la “falsa” cooperazione, per definizione e in ultima analisi, non sia affatto cooperazione³, bensì entità *“che utilizzano la forma cooperativa in modo strumentale, senza rispettare le finalità mutualistiche”*⁴.

Ulteriore nota di metodo preliminare è data dal fatto che diverse considerazioni contenute nel presente studio e riferite alle società cooperative, ben possono essere estese anche ad imprese che rivestono una diversa forma giuridica, con la conseguenza che si parlerà frequentemente anche di impresa.

Al fine di analizzare il fenomeno di diffusione della “falsa” cooperazione, acuitosi anche a causa della crisi economica, ed elaborare proposte giuridico – operative per contrastarla, a seguito di una proposta

¹ *“Le false cooperative possono trovarsi in tutti i settori, però è anche evidente che c’è una forte concentrazione in alcuni, in particolare in alcuni comparti della logistica, per esempio il facchinaggio, in alcuni comparti manifatturieri come quello della lavorazione delle carni, alcuni comparti disservizi alle imprese come le attività di pulizia”* (Resoconto integrale n. 3, seduta del 23 aprile 2018).

² Resoconto integrale n. 10, seduta del 20 luglio 2018.

³ La locuzione cooperative “false” appare, quindi, indicata per descrivere quelle *“entità le quali falsamente seguono legislazione cooperativistica, ma in realtà non la seguono affatto”* (Resoconto integrale n. 1, seduta del 2 febbraio 2018).

⁴ Resoconto integrale n. 10, seduta del 20 luglio 2018.

di risoluzione presentata dalla Consigliera Giulia Gibertoni, l'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna ha istituito - con deliberazione 21 dicembre 2017, n. 133 - la "Commissione speciale di ricerca e di studio sul tema delle cooperative cosiddette spurie o fittizie".

In particolare, la commissione di ricerca e studio rappresenta uno strumento di indagine ed approfondimento previsto dall'art. 40, comma 2, dello Statuto regionale⁵ e disciplinato dall'art. 61 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa⁶, la cui istituzione richiede l'assenso della maggioranza assoluta dei cinquanta componenti del Consiglio regionale.

Costituita con l'unanimità dei votanti (35 Consiglieri), la Commissione si è insediata il successivo 2 febbraio 2018, con il compito di approfondire ed indagare, entro la fine della X Legislatura, il *"tema delle cooperative cosiddette spurie o fittizie, al fine di conoscere genesi, diffusione ed articolazione del fenomeno e di avere indicazioni rispetto agli strumenti da utilizzare per impedirne lo sviluppo, l'attività, l'esistenza"*⁷.

Rinviando ai successivi capitoli la disamina puntuale delle sedute svolte, dei soggetti auditi e delle sollecitazioni e suggestioni raccolte, giova qui soffermarsi sulle motivazioni che hanno indotto ad istituire la Commissione, sugli obiettivi perseguiti e sui risultati ottenuti al termine di questo percorso di approfondimento.

Gli anni della crisi del sistema economico e finanziario hanno portato all'emergere di fenomeni di illegalità che si manifestano, tra l'altro, in atteggiamenti vessatori nei confronti dei lavoratori, tesi a contenere i costi di funzionamento delle imprese attraverso la contrazione dei diritti di questi. Così, l'illegalità sotto le sembianze di evasione fiscale e contributiva, di contratti "pirata", di somministrazione illecita e di caporalato, ha trovato rifugio anche – ma non solo - sotto le false sembianze della cooperazione mutualistica, dando origine a fenomeni di sfruttamento ed illegalità che le denunce sindacali, prima, e la cronaca giornalistica, poi, hanno portato a conoscenza dell'opinione pubblica e delle istituzioni.

Durante il corso della X Legislatura, si contano oltre una decina di atti consiliari che, avendo riguardo a casi specifici oppure al sistema cooperativo nella sua generalità, pongono l'attenzione istituzionale sul fenomeno della "falsa" cooperazione e sulle problematiche ad esso sottese.

⁵ Lo "Statuto della Regione Emilia – Romagna" è stato approvato con legge regionale 31 marzo 2005, n. 13.

⁶ Il "Regolamento interno" è stato adottato con deliberazione dell'Assemblea legislativa 28 novembre 2007, n. 143, e profondamente revisionato ad opera della deliberazione 25 marzo 2014, n. 155.

⁷ La costituzione di una commissione speciale di ricerca e studio trova un solo precedente nella Commissione di studio "Riforme istituzionali" (1997).

A fini di completezza si segnala che nell'esperienza della Regione Emilia – Romagna, già nelle precedenti Legislature, si erano costituite commissioni speciali in relazione a fenomeni di rilevanza istituzionale o sociale: Commissione per la revisione dello Statuto (1985-1988); Commissione di indagine e studio sulla povertà (1985 – 1987); Commissione d'inchiesta sulla tragedia consumata nel Porto di Ravenna il 13 marzo 1987 con la morte di tredici lavoratori (1987); Commissione d'indagine sul fenomeno del lavoro nero in Emilia – Romagna (1988 - 1990).

Sul finire del 2017, la cronaca riportava da ormai due anni le vicende occorse dai lavoratori appaltati dalla Castelfrigo, azienda modenese leader nel settore della lavorazione delle carni, alle cooperative Ilia e Work Service e da queste licenziati in blocco dopo mesi di scioperi ed appelli inascoltati per ottenere le più elementari tutele e diritti.

Di qui la decisione dell'Assemblea legislativa regionale di dedicare allo studio del fenomeno una commissione specifica.

Nel programma dei lavori, approvato dalla Commissione nella seduta del 4 aprile 2018, dopo avere dato conto dell'intenso lavoro preparatorio teso a mettere a disposizione dei componenti gli approfondimenti bibliografici, giurisprudenziali e normativi necessari e ad avviare il confronto con gli Assessorati regionali competenti al fine del migliore coordinamento dell'azione in materia, si prospettava un'azione in più fasi, iniziata con l'audizione di soggetti interni ed esterni alla Regione, coinvolti a vario titolo nel mondo della cooperazione, al fine di approfondire aspetti e tematiche di interesse.

E' quindi seguita una fase di sintesi ragionata delle risultanze e dei dati raccolti, per mettere a sistema tutti gli apporti resi, *“al fine di individuare le possibili correlazioni esistenti e determinare, se esistono, una serie di “marker” che possano costituire indici per la più immediata e precisa possibile individuazione di una cooperativa spuria o fittizia”*.

Gli obiettivi fissati erano, infatti, molteplici: da un lato verificare la necessità – e conseguentemente concretizzare la proposta - di eventuali soluzioni che consentissero alle Istituzioni, ciascuna per quanto di propria competenza, di disporre di mezzi di prevenzione, contrasto e repressione del fenomeno più efficaci. Dall'altro, partendo dalla sperimentazione già avviata da Unioncamere ER ed ART-ER, di individuare ed implementare i *markers* indicativi della possibile “falsità” di una cooperativa.

Il presente documento è, dunque, il frutto del lavoro sviluppato dalla Commissione speciale, proponendosi come base su cui costruire soluzioni e avanzare proposte preordinate a presidiare i caratteri ontologici della cooperazione come strumento di sviluppo economico e sociale.

Sia consentito rilevare, infine, come la dimensione della Regione Emilia – Romagna rappresenti un substrato privilegiato di analisi, attesa la storicità del ruolo rivestito dalla cooperazione in tale contesto territoriale, la proattività dei soggetti interessati come confermato dall'ampia partecipazione alle audizioni della Commissione e la volontà di reazione del tessuto sociale, economico e produttivo regionale, reazione dettata dal fatto che le cooperative “false” rappresentano una distorsione del mercato e una messa in difficoltà delle cooperative “vere”, sia dal punto di vista dell'immagine che dal punto di vista della competitività e della capacità.

E' in questo contesto che si collocano i lavori della Commissione, nella prospettiva che le risultanze del presente studio possano fornire un elemento di valutazione, oltre che con specifico riguardo alla realtà emiliano – romagnola, per riflessioni più ampie di livello istituzionale, riflessioni che riguardino *in primis* le “false” cooperative, ma anche i fenomeni illegali ad esse collegati: “*cooperative spurie e vicinanze*”⁸.

⁸ Resoconto integrale n. 2, seduta del 24 aprile 2018.

CAPITOLO 1

INQUADRAMENTO DELLA COOPERAZIONE DAI PUNTI DI VISTA STORICO, SOCIALE ED ECONOMICO

Sommario: 1.1. Nascita e sviluppo della cooperazione. – 1.2. Analisi quantitativa del fenomeno cooperativo.

1.1. Nascita e sviluppo della cooperazione.

In via preliminare, si ritiene opportuno delineare un quadro generale della cooperazione, *in primis* analizzando la nascita e lo sviluppo della cooperazione, in secondo luogo fornendo un quadro quantitativo del fenomeno cooperativo.

La cooperazione nasce contestualmente, quasi come reazione, alla rivoluzione industriale intorno all'inizio del XIX secolo, nei settori agricolo, artigianale e industriale, in particolare, sotto forma di cooperative di lavoro, credito, consumo e agricole.

Un primo modello di cooperativa è quello dei *Probi Pionieri di Rochdale (1844)*: i lavoratori della cittadina inglese si riunirono per assicurarsi condizioni economico - sociali migliori, nello specifico procurandosi generi alimentari primari a prezzi più vantaggiosi rispetto al mercato tramite il meccanismo del ristorno. Oltre alla “invenzione” del ristorno la cooperativa di *Rochdale* si caratterizzava per altri tre aspetti innovativi: vendita per contanti; possibilità d'adesione indipendentemente dalle opinioni politiche o religiose ed assenza di discriminazioni razziali; democraticità interna con attribuzione d'un voto ad ogni socio indipendentemente dal capitale apportato alla compagine.

In Germania, le prime cooperative riguardavano le “banche popolari” basate sulla responsabilità solidale dei soci, le “casse rurali” di credito cooperativo medio-lungo e le casse di risparmio per la piccola agricoltura.

La cooperazione, benché diffusasi in maniera diversificata nei territori europei, aveva l'unico obiettivo comune di sostenere e agevolare le fasce di popolazione meno abbienti.

L'impresa cooperativa, a differenza di quella classica, non aveva come unico fine il profitto ma fini solidaristici e di contrasto alla disoccupazione, nonché il soddisfacimento dei bisogni dei soci, quali l'acquisto di generi alimentari a prezzo equo, la garanzia di un salario adeguato o l'ottenimento di prestiti a tassi calmierati.

Lo scopo era, come oggi, *il fornire beni o servizi od occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato.*

Più in generale, in questa fase pionieristica, la cooperazione rappresentò un modello organizzativo molto aperto, che poteva essere applicato con diverse modalità e con diversi scopi, nei settori agricolo, del consumo, dell'artigianato, dell'edilizia, del trasporto, del credito, del mutuo soccorso.

Nonostante diverse culture politiche abbiano concorso a sviluppare e diffondere l'idea cooperativa, la *“specificità tutta italiana del movimento cooperativo sta proprio in ciò che, nonostante la diversità delle matrici ideali, nessun cooperatore-neppure tra coloro che abbracciano le ragioni del socialismo-pensò mai l'impresa cooperativa in chiave anti mercato. E' proprio questo elemento comune ciò che ha sempre consentito un dialogo fruttuoso fra le diverse tradizioni di pensiero in Italia, il che, almeno in parte, spiega lo straordinario sviluppo del movimento cooperativo in Italia”*⁹.

La prima cooperativa nata in Italia sulle orme della cooperativa di consumo di Rochdale risale al 1854, a Torino, *“Il Magazzino di previdenza dell'Associazione generale operaia”*.

La seconda esperienza italiana si ebbe nel 1856 ad Altare, un piccolo centro in provincia di Savona, e rappresentò la prima cooperativa italiana di produzione e lavoro.

Nel 1883 a Ravenna prende forma un prototipo cooperativo a livello mondiale, l'Associazione generale degli operai braccianti del Comune di Ravenna¹⁰.

Un importante passaggio storico si ha nel 1886, a Milano, con la nascita della *“Federazione delle società cooperative italiane”*, poi nel 1893 divenuta *“Lega nazionale delle cooperative e mutue”*, organo di rappresentanza delle cooperative, che aveva come fine il coordinamento e lo sviluppo di una politica di indirizzo e di una rappresentanza volta ad accrescere e consolidare il movimento cooperativo.

Più in generale, le cooperative italiane si svilupparono principalmente alla fine del 1800 in Piemonte, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria, Marche e – principalmente – Emilia – Romagna, dove si è sviluppata un'idea di cooperazione tra imprenditori, proprietari terrieri, operai, braccianti, artigiani. Esempi di grandi cooperative nate in quel periodo sono: la Tipografia Operaia di Milano, la Società Cooperativa di Bologna; il Magazzino Cooperativo di Produzione dei Calzolai di Pisa; la Fonderia di Sampierdarena; l'Associazione fra gli Operai Braccianti Budrio e la Cooperativa Ceramica d'Imola. Tale sviluppo, peraltro, è stato supportato dall'intervento di molteplici provvedimenti agevolativi, soprattutto per quanto attiene ai profili creditizi e fiscali.

⁹ Cfr. Zamagni S. e Zamagni V., *La cooperazione. Tra mercato e democrazia economica*, Bologna, 2008, p. 38.

¹⁰ Cfr. Menzani T., *Le imprese cooperative nelle regioni italiane*, in Salvati M e Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue Regioni. L'età repubblicana, Vol. II Territori*, Treccani, Roma, 2015, pp. 161 e ss.

Nel 1902 la cooperazione passa da 1910 a 5065 società, alle quali si devono aggiungere le 746 banche popolari; i soci ammontano a oltre un milione e mezzo¹¹.

Le difficoltà socio-economiche del nostro Paese, acuite dal primo conflitto mondiale, comporteranno conseguenze anche per il movimento cooperativo; infatti, dalle 7.429 cooperative del 1915 si passa alle 25.000 del 1921, con oltre due milioni di soci. Tale aumento viene spiegato dalle richieste di beni di prima necessità da parte della popolazione, che trova nel sistema cooperativo la risposta più idonea. Le cooperative trovano forte opposizione, oltre che da parte di alcune categorie, quali i commercianti, i proprietari terrieri e gli industriali, anche da parte della componente governativa fascista, in quanto percepite non solo come entità economiche ma anche come politiche e sociali; la conferma di tale repressione si ha nel 1922, quando viene bruciata la sede della Federazione delle cooperative di Ravenna.

Il Governo fascista, dopo lo scioglimento della Lega delle cooperative, in totale controtendenza muta la propria strategia: le cooperative divengono uno strumento di allargamento di consenso e controllo delle masse e nel 1926 nasce l'Ente Nazionale Fascista per la cooperazione con sede a Roma.

Nel secondo dopoguerra, anche a fronte della legislazione promozionale del fenomeno cooperativo ("Legge Basevi" e normativa attuativa dell'art. 45 Cost.)¹², si assiste a una rinascita della Lega e della Confederazione delle cooperative e nel 1952 è istituita l'Alleanza generale delle cooperative italiane, che rappresenta i cooperatori repubblicani e socialdemocratici.

Nel 1950 si rileva una crescita di cooperative legate all'edilizia popolare sostenute anche dai provvedimenti emanati dal Governo in quegli anni.

Negli anni '60, a Bologna viene costituito, da 14 gruppi di acquisto a cui aderiscono 420 soci, il Consorzio Nazionale Dettaglianti (CONAD) e nasce il primo magazzino Coop 1 a Reggio Emilia e nel 1970 si costituisce il Comitato Emiliano Romagnolo della Lega delle Cooperative con sede a Bologna.

Le cooperative si adeguano a rispondere alle esigenze emergenti della popolazione - quali quelle relative alla richiesta di abitazioni, e si consolida maggiormente la cooperazione legata ai servizi tradizionali, come le mense, la ristorazione, le pulizie, l'assistenza sociale, l'autotrasporto e il finanziario e assicurativo – anche in considerazione delle caratteristiche intrinseche della cooperativa sociale stessa: piccola dimensione, territorialità, vicinanza al mondo del volontariato, sviluppo in servizi sociali integrati con i servizi pubblici e senza fini di lucro, obiettivi sociali, elevata partecipazione dei soci e creazione di nuova occupazione.

¹¹ Fonte: www.confcooperativelazionord.it/storia/la-cooperazione-nellea-giolittiana.

¹² Per un approfondimento circa l'evoluzione normativa del fenomeno cooperativo, si rinvia al Cap. 2.

Nel 2004 è stato presentato a Roma, in occasione di un incontro nazionale sul contributo del sistema camerale per lo sviluppo delle cooperative, che ha visto la partecipazione dell'Unione nazionale delle Camere di Commercio (Unioncamere), delle Centrali cooperative e di 103 rappresentanti dei Consigli delle Camere di Commercio, il primo rapporto sulle cooperative redatto da Unioncamere e dall'Istituto Tagliacarne.

Si riportano di seguito alcuni dati significativi di tale periodo tratti dal primo rapporto sulle cooperative redatto da Unioncamere e dall'Istituto Tagliacarne.

Tab. 1 – Distribuzione regionale delle imprese cooperative (Valori assoluti e incidenza percentuale)

REGIONI	2000		2001		2002		2003		2004*		VARIAZIONI %				
	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2000-2004
Abruzzi	1.344	2,0	1.397	2,0	1.426	2,0	1.418	2,0	1.392	2,0	3,9	2,1	-0,6	-1,8	3,6
Basilicata	1.165	1,7	1.216	1,8	1.208	1,7	1.197	1,7	1.178	1,7	4,4	-0,7	-0,9	-1,6	1,1
Calabria	2.123	3,1	2.185	3,2	2.253	3,2	2.270	3,2	2.282	3,3	2,9	3,1	0,8	0,5	7,5
Campania	9.761	14,6	9.938	14,4	10.033	14,3	9.949	14,1	9.736	13,9	1,8	1,0	-0,8	-2,1	-0,3
Emilia-romagna	4.693	7,0	4.761	6,9	4.842	6,9	4.819	6,8	4.785	6,8	1,4	1,7	-0,5	-0,7	2,0
Friuli-venezia giulia	1.146	1,7	1.159	1,7	1.158	1,6	1.120	1,6	1.078	1,5	1,1	-0,1	-3,3	-3,8	-5,9
Lazio	3.694	5,5	4.064	5,9	4.341	6,2	4.542	6,5	4.570	6,5	10,0	6,8	4,6	0,6	22,3
Liguria	1.314	2,0	1.395	2,0	1.423	2,0	1.426	2,0	1.394	2,0	6,2	2,0	0,2	-2,2	6,1
Lombardia	10.195	15,3	10.494	15,2	10.767	15,3	10.749	15,3	10.735	15,4	2,9	2,6	-0,2	-0,1	5,3
Marche	1.465	2,2	1.504	2,2	1.517	2,2	1.494	2,1	1.487	2,1	2,7	0,9	-1,5	-0,5	1,5
Molise	473	0,7	479	0,7	495	0,7	488	0,7	488	0,7	1,3	3,3	-1,4	0,0	3,2
Piemonte	3.292	4,9	3.421	5,0	3.429	4,9	3.345	4,8	3.295	4,7	3,9	0,2	-2,4	-1,5	0,1
Puglia	6.033	9,1	6.248	9,1	6.319	9,0	6.267	8,9	6.241	8,9	3,6	1,1	-0,8	-0,4	3,4
Sardegna	2.264	3,4	2.384	3,5	2.517	3,6	2.566	3,6	2.542	3,6	5,3	5,6	1,9	-0,9	12,3
Sicilia	8.530	12,8	8.885	12,9	9.104	12,9	9.282	13,2	9.359	13,4	4,2	2,5	2,0	0,8	9,7
Toscana	3.795	5,7	3.843	5,6	3.923	5,6	3.860	5,5	3.792	5,4	1,3	2,1	-1,6	-1,8	-0,1
Trentino-alto adige	1.196	1,8	1.224	1,8	1.183	1,7	1.168	1,7	1.195	1,7	2,3	-3,3	-1,3	2,3	-0,1
Umbria	861	1,3	877	1,3	880	1,3	878	1,2	870	1,2	1,9	0,3	-0,2	-0,9	1,0
Valle d'aosta	185	0,3	191	0,3	195	0,3	195	0,3	198	0,3	3,2	2,1	0,0	1,5	7,0
Veneto	3.119	4,7	3.244	4,7	3.303	4,7	3.329	4,7	3.301	4,7	4,0	1,8	0,8	-0,8	5,8
ITALIA	66.648	100,0	68.909	100,0	70.316	100,0	70.362	100,0	69.918	100,0	3,4	2,2	-0,2	-0,7	4,4

* i dati dell'anno 2004 sono relativi al I° sem. 2004

Fonte: Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Registro Imprese

Dalla tabella 1, in termini dinamici, nel periodo dal 1 gennaio 2000 al 30 giugno 2004, si rileva una generale crescita nella numerosità di imprese cooperative e una diffusione abbastanza omogenea delle stesse sulla totalità del territorio nazionale; emergono, però, tre territori, rilevanti per incidenza di sedi d'impresa: la Lombardia, con 10.735 sedi d'impresa attive nel 2004 sul territorio (15,4% complessivo) rappresenta la realtà regionale con la più alta incidenza di cooperative rispetto al totale; la Campania con 9.736 sedi d'impresa attive nel 2004 (13,9% del totale) e la Sicilia con 9.359 sedi d'impresa attive nel 2004 (13,4% del totale). Il dettaglio provinciale illustrato nel Rapporto conferma le più alte incidenze di imprese cooperative sull'universo imprenditoriale nel Mezzogiorno e isole, mentre le province piemontesi e quelle venete presentano bassi livelli di incidenza.

Tab. 2 – Imprese cooperative: distribuzione settoriale e variazioni 2000-2004

SETTORE	2000		2001		2002		2003		2004*	
	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%
Agricoltura e caccia	8.275	12,4	8.440	12,2	8.609	12,4	8.640	12,8	8.670	12,4
Pesca	666	1,0	738	1,1	803	1,2	846	1,2	865	1,2
Industria in senso stretto	6.354	9,5	6.529	9,5	6.587	9,5	6.556	9,7	6.431	9,2
Costruzioni e coop. abitative	15.577	23,4	15.510	22,5	15.629	22,5	15.133	22,3	15.378	22,0
Comm. ingr. e dett.	4.308	6,5	4.439	6,4	4.438	6,4	4.478	6,6	4.534	6,5
Alberghi e ristoranti	1.266	1,9	1.336	1,9	1.406	2,0	1.447	2,1	1.466	2,1
Trasp. Magazz. Comunicaz.	5.269	7,9	6.112	8,9	6.760	9,7	7.073	10,4	7.122	10,2
Interm. mon. e fin.	1.260	1,9	1.268	1,8	1.266	1,8	1.261	1,9	1.273	1,8
Attivit. immob. nol. Inform.ric.	11.459	17,2	11.868	17,2	12.991	18,7	12.117	17,9	11.536	16,5
Servizi sociali	4.695	7,0	4.955	7,2	4.043	5,8	4.947	7,3	5.005	7,2
Istruzione e sanità	4.580	6,9	4.879	7,1	5.171	7,4	5.820	8,6	5.617	8,0
Altri servizi	2.939	4,4	2.835	4,1	2.613	3,8	2.044	3,0	2.021	2,9
TOTALE	66.648	100,0	68.909	100,0	70.316	100,0	70.362	100,0	69.918	100,0

* i dati dell'anno 2004 sono relativi al I° sem. 2004

Fonte: Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Registro Imprese

Il trend evolutivo dal 2000 al 2004 rappresentato in tabella 2 mostra un rafforzamento nel settore Primario e una riduzione per quello industriale (che comprende il comparto manifatturiero, quello estrattivo e quello della produzione di energia, gas, etc.)

Tab. 3 – Incidenza delle imprese cooperative sul totale imprese attive per regione (Valori percentuali - giugno 2004)

REGIONI	AGRIC.	PESCA	INDU- STRIA IN S.S.	COSTR. E COOP. ABIT.	COMM	ALB. E RIST.	TRAS- PORTI	INTERM MON.	ATT. IMMOB. INFORM RICERC	SERV PUBBL	ISTRE SANITÀ	SERVIZ I VARI	TOTALE
Abruzzo	0,6	4,6	1,2	1,4	0,1	0,6	2,7	3,2	2,7	2,0	16,7	2,9	1,1
Basilicata	0,9	10,0	2,8	4,2	0,6	2,4	3,3	2,3	9,2	3,2	24,5	10,3	2,1
Calabria	1,8	24,0	1,1	2,4	0,2	0,7	2,4	1,8	4,3	1,7	14,8	8,6	1,5
Campania	1,1	32,3	1,4	7,3	0,3	0,4	6,6	1,6	4,1	3,3	9,0	12,0	2,2
Emilia-Romagna	0,7	2,1	1,2	0,8	0,3	0,4	2,8	1,1	2,0	2,7	16,9	2,8	1,1
Friuli-Venezia Giulia	0,7	6,2	1,2	0,5	0,3	0,3	2,8	1,1	2,4	2,3	16,5	4,3	1,1
Lazio	1,0	12,4	1,2	1,8	0,2	0,5	4,6	0,7	3,2	1,6	10,5	2,7	1,3
Liguria	0,7	10,2	0,8	1,3	0,3	0,2	2,5	0,6	1,8	1,6	13,6	2,3	1,0
Lombardia	1,0	1,4	0,5	1,9	0,4	1,0	4,4	0,7	2,0	2,0	14,6	2,4	1,4
Marche	0,5	2,8	0,7	1,0	0,4	0,5	2,2	1,8	2,1	2,0	18,4	2,1	1,0
Molise	0,6	14,9	2,2	1,4	0,5	1,1	3,0	3,1	6,0	2,9	38,1	2,9	1,5
Piemonte	0,5	1,4	0,6	0,6	0,2	0,4	3,0	0,5	1,5	1,3	13,9	2,6	0,8
Puglia	0,9	13,6	1,7	5,0	0,3	0,5	4,9	2,5	5,5	2,3	18,0	12,9	1,8
Sardegna	1,0	23,2	1,9	2,4	0,4	1,4	3,2	1,6	3,9	4,0	22,9	7,2	1,8
Sicilia	1,7	6,4	2,0	5,4	0,5	1,4	4,0	1,9	7,4	4,1	18,7	10,3	2,4
Toscana	0,7	5,7	0,5	1,6	0,3	0,4	3,0	1,2	2,2	2,2	13,9	4,2	1,1
Trentino-Alto Adige	0,5	0,0	1,2	1,4	1,0	0,2	1,6	7,5	2,4	1,9	22,1	3,3	1,2
Umbria	0,7	36,8	1,2	1,1	0,3	0,7	1,8	0,9	2,9	1,8	16,2	4,1	1,1
Valle D'aosta	1,0	0,0	4,0	0,4	0,4	0,6	3,8	1,4	2,7	4,0	26,7	3,0	1,6
Veneto	0,4	4,3	0,6	0,6	0,2	0,2	2,9	1,3	1,2	1,2	14,3	1,8	0,7
ITALIA	0,9	7,5	1,0	2,2	0,3	0,6	3,7	1,3	2,5	2,2	14,9	5,6	1,4

Fonte: Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Registro Imprese

Dall'analisi settoriale presente in tabella 3 si rileva come la “geografia” regionale delle cooperative sia articolata e poco omogenea e per alcuni settori il peso percentuale delle cooperative sul totale imprese sia consistente, e in alcune realtà regionali rappresenti un sistema di produzione trainante.

Il primo Rapporto sulle cooperative riporta che, in relazione ai dati del censimento ISTAT (2001), le imprese cooperative occupano 786.092 persone a livello nazionale, con una incidenza sul totale degli occupati extra-agricoli pari al 5%. A livello regionale, in Emilia- Romagna è presente la maggior incidenza (9,84%) e la Valle d'Aosta si posiziona all'ultimo posto (2,85%). L'Emilia-Romagna, in valore assoluto, è la regione che detiene il maggior numero di occupati (144,4 mila persone) superando anche la Lombardia (142,2 mila). L'Emilia-Romagna è la regione con il rapporto più elevato di addetti per abitanti, sono presenti 35,8 addetti ogni mille abitanti, seguita dal Trentino A.A. (19,6%) e dal Veneto (15,8%). La densità rispetto alla popolazione per provincia più alta si registra a Reggio Emilia (53,4 occupati nelle cooperative ogni 1.000 abitanti), seguita da Bologna con 45,4.

Tab. 6 – Principali settori di riferimento delle cooperative a livello regionale per numero di addetti (Anno 2001)

REGIONI	ADDETTI SETTORE PRINCIPALE DI RIFERIMENTO	% SUL TOTALE NAZIONALE DEGLI ADDETTI DELLE COOP DEL SETTORE
Piemonte	18.646 (att. immob.,inform.,ricer., etc)	8,9
Valle d'Aosta	290 (trasporti)	0,1
Lombardia	45.841 (costruzioni e coop abitative)	21,7
Trentino Alto Adige	4.725 (interm. mon. e fin.)	5,6
Veneto	21.778 (interm. mon. e fin.)	26,2
Friuli Ven. Giulia	6.977 (att. immob.,inform.,ricer., etc)	3,3
Liguria	5.663 (trasporti)	3,6
Emilia-Romagna	37.334 (industria e manifattura)	33,4
Toscana	12.084 (costruzioni e coop abitative)	5,7
Umbria	4.871 (costruzioni e coop abitative)	2,3
Marche	4.379 (industria e manifattura)	3,9
Lazio	27.468 (att. immob.,inform.,ricer., etc)	13,1
Abruzzo	2.671 (industria e manifattura)	2,3
Molise	901 (industria e manifattura)	0,8
Campania	11.246 (att. immob.,inform.,ricer., etc)	5,3
Puglia	12.863 (att. immob.,inform.,ricer., etc)	6,1
Basilicata	1.528 (costruzioni e coop abitative)	0,7
Calabria	1.673 (att. immob.,inform.,ricer., etc)	0,8
Sicilia	6.148 (att. immob.,inform.,ricer., etc)	2,9
Sardegna	2.250 (trasporti)	1,4

Fonte: Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Istat e CIS 2001

Dalla tabella 6 del Primo Rapporto si rileva che per l'Emilia-Romagna la realtà produttiva che incide maggiormente per numero di addetti è quella manifatturiera e industriale maggiormente tradizionale per vocazione (37.334 addetti il 33,4% degli addetti totali nazionali delle cooperative sul totale nazionale degli addetti delle cooperative del settore).

Dalla tabella emerge che la vocazione settoriale delle cooperative segue nella quasi totalità dei casi la vocazione economica tradizionale delle altre tipologie d'impresa nelle regioni.

Tab. 7 - Incidenza percentuale degli addetti delle cooperative sul totale addetti extra-agricoli per settore produttivo (Anno 2001)

AREE TERRITORIALI DI RIFERIMENTO	INDUSTRIA	COSTRUZIONI- E COOP ABITATIVE	COMM INGROSSO E DETTAGLIO	ALBERGHI E RISTORANTI	TRASPORTI	INTERMED. MON E FIN	ATT. IMMOB., INFORM. RICERC.	SERVIZI PUBBLICI E SOCIALI	TOTALE
Piemonte	0,7	1,6	2,1	0,9	15,3	13,0	9,7	3,1	4,0
Valle d'Aosta	2,2	1,1	0,4	0,3	13,3	13,9	4,0	5,8	2,9
Lombardia	0,5	2,1	1,3	0,8	14,7	14,7	7,0	4,0	3,8
Trentino-Alto Adige	2,8	2,2	6,1	1,9	4,4	41,4	6,4	8,8	6,2
Veneto	1,6	1,3	1	0,6	21,6	45,0	5,2	4,8	4,6
Friuli-Venezia Giulia	1,2	2,3	3,3	1,0	15,7	8,3	15,7	5,6	5,0
Liguria	1,3	2,4	3,7	0,5	16,0	0,4	7,9	3,5	4,8
Emilia-Romagna	4,2	9,8	7,9	13,1	25,4	14,0	18,4	7,7	9,8
Toscana	1,3	3,3	4,2	2,9	22,0	7,4	8,9	2,8	4,8
Umbria	2,9	1,4	6,2	2,0	11,5	4,4	18,1	2,7	5,8
Marche	1,7	1,8	2,3	1,4	12,9	8,5	5,9	4,9	3,3
Lazio	1,3	3,3	0,7	6,4	4,9	3,2	10,3	4,4	4,4
Abruzzo	2,4	2,2	0,8	1,6	15,6	5,6	5,7	4,4	3,5
Molise	5,9	2	0,7	10,1	11,8	10,0	8,3	8,5	5,0
Campania	1,5	6,3	0,5	0,6	17,5	6,8	9,9	5,5	4,8
Puglia	2,7	6,2	0,8	1,1	23,6	26,7	14,5	8,8	6,8
Basilicata	3,4	4,5	1,9	5,4	13,5	9,0	11,9	10,5	5,8
Calabria	1,8	2,3	0,9	1,5	6,2	6,5	5,4	5,2	3,5
Sicilia	4,6	6,6	1,3	2,4	11,7	9,6	7,8	5,4	5,7
Sardegna	4,1	4,5	1,9	3,2	11,1	1,4	10,4	7,0	6,1
ITALIA	1,7	3,8	2,4	3,0	12,9	14,1	9,4	5,8	5,0

Fonte: Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Istat - CIS 2001

Nella tabella 7 del Rapporto sono presenti i dati sulle incidenze percentuali degli addetti delle strutture cooperative nel 2001, da cui emerge che rispetto agli addetti extra-agricoli delle altre forme d'impresa le incidenze più elevate si riscontrano in Emilia-Romagna con una incidenza media degli addetti per società cooperative pari al 9,8% degli addetti totali (la più alta del Paese) e con dati significativi nei settori: trasporti (25,4% corrispondente a 18.466 addetti di società cooperative su 72.773 addetti totali), attività immobiliari, informatiche, ricerca, (18,4% corrispondente a 35.924 addetti di società cooperative su 195.018 addetti totali), credito e dell'intermediazione finanziaria (14% corrispondente a 6.670 addetti su 47.502 addetti totali) che denota una sinergia positiva del sistema cooperative tra il settore del credito e del finanziamento e quello della produzione di beni e servizi nella regione.

Dal Rapporto emerge come Ravenna sia la provincia con maggiore incidenza percentuale dell'occupazione cooperativa (13,4%) altre tre "nostre" province rientrano tra le prime sei, nell'ordine: Ravenna, Reggio Emilia, Bologna e Forlì-Cesena.

Il secondo rapporto sulle cooperative italiane è stato presentato nel 2006 e tra i dati più rilevanti figurano le oltre 62mila Aziende a carattere mutualistico iscritte all'Albo istituito presso il Ministero delle Attività Produttive e che potevano accedere ai benefici fiscali previsti per le cooperative a mutualità prevalente.

1.2. Analisi quantitativa del fenomeno cooperativo.*

In Emilia – Romagna, la diffusione del fenomeno cooperativo è stata particolarmente rilevante: si pensi che, a marzo 2019, risultano presenti nel territorio regionale circa 5mila cooperative (l'1,4 per cento del sistema imprenditoriale emiliano-romagnolo), che occupano circa 243mila soggetti (pari al 14 per cento dell'occupazione complessiva creata dalle imprese regionali); tra le prime 25 società dell'Emilia-Romagna per fatturato, 9 sono cooperative (o società a controllo cooperativo).

A livello nazionale, sempre a fine marzo 2019, le cooperative attive erano circa 80mila, l'1,6 per cento del totale delle imprese e gli occupati poco meno di un milione e seicentomila, l'8 per cento del totale.

Dal raffronto tra dati relativi al contesto dell'Emilia – Romagna e dati nazionali si desume che la cooperazione in Emilia - Romagna non ha maggior diffusione rispetto al resto del Paese in termini quantitativi, ma acquisisce rilevanza rispetto ai livelli occupazionali e, in misura ancora maggiore, al fatturato: infatti, circa un terzo dell'intero fatturato realizzato dalla cooperazione italiana è attribuibile a cooperative che hanno sede in Emilia - Romagna (tra le prime 25 cooperative italiane per fatturato, 12 sono emiliano – romagnole).

Più in particolare, in sede di raffronto tra contesto nazionale e regionale, le cooperative della Regione sono mediamente più grandi e più solide di quelle del resto d'Italia: fra le 100 cooperative più grandi del Paese, il 55 per cento ha sede in Emilia-Romagna, con punte di 14 su 15 nel settore costruzioni e 14 su 18 nell'agroalimentare¹³. A fronte di una media nazionale di addetti per unità pari a 4,6, le cooperative emiliano – romagnole ne registrano 50,3.

Segnatamente, Ravenna e Forlì-Cesena sono le province dove la cooperazione è maggiormente rilevante, Rimini quella dove l'incidenza è minore. La distribuzione territoriale vede una maggiore concentrazione cooperativa nelle città capoluogo (dalle 103 di Ferrara alle 508 di Bologna), ma risulta ampiamente diffusa anche nel modenese, in alcune aree appenniniche del forlivese e del ravennate, del parmense, del reggiano e nelle realtà urbane minori, specialmente in Romagna.

La mappa che ne deriva identifica quattro nuclei di aggregazione distinti, che raggiungono dimensioni extra-provinciali: un nucleo Occidentale che si sviluppa intorno a Piacenza; quello centrale che trova

* I dati utilizzati nella redazione del presente paragrafo sono stati reperiti in: *Osservatorio 2019 sulla cooperazione*, “in viaggio verso il non ancora inventato” (intervento di Unioncamere Emilia-Romagna alla Conferenza della cooperazione su lavoro, territori e cittadinanza attiva); *Rapporto 2018 sull'economia regionale*, pubblicato da Regione Emilia-Romagna e Unioncamere; *Partire dai numeri* (Osservatorio della cooperazione in Emilia-Romagna); *Intervento di Unioncamere alla 3^ Conferenza regionale della Cooperazione dell'Emilia-Romagna* (18 luglio 2018); *Rapporto biennale sullo stato della cooperazione*, elaborato dalla Consulta regionale della cooperazione ed a cura della Regione Emilia-Romagna; *Rapporto sulla Cooperazione 2018-19* di Legacoop Emilia-Romagna; *Osservatorio dell'Economia e del Lavoro in Emilia-Romagna*, a cura di Ires Emilia-Romagna; *La struttura imprenditoriale e produttiva dell'Emilia-Romagna. Anno 2010*, redatto da Istat e Regione Emilia-Romagna.

¹³ De Maria C. (a cura di), *Bologna Futuro Il “modello emiliano” alla sfida del XXI secolo*, Clueb, Bologna, 2012.

perno nel territorio che va da Parma a Modena, infittendosi sulla pianura reggiana e con dilatazioni verso le zone pedemontane; la Città metropolitana di Bologna; la Romagna, che offre una presenza capillare su tutto il territorio pianeggiante e in alcune zone appenniniche, sia pure più fitto nei pressi di Imola e Faenza.

I settori più importanti sia per numero di imprese cooperative che di addetti sono sanità-sociale (rispettivamente 12 per cento e 20 per cento), servizi alle imprese (21 per cento e 20 per cento), agroalimentare (17 per cento e 15 per cento) e logistica (14 per cento e 17 per cento).

Quanto al riposizionamento settoriale emerso dalla trasformazione occorsa nell'ultimo decennio, è evidente la crescita di fatturato del settore dei servizi (soprattutto ristorazione e sociale), il crollo delle costruzioni (che nel periodo 2008-17 hanno perso oltre la metà del fatturato), la sofferenza del manifatturiero, della logistica e dei servizi alle persone, settori che trovano la massima concentrazione nel bolognese e nel modenese.

Guardando ai dati in una logica di filiera e non più di settore, a crescere sono le cooperative della filiera della cura e del benessere delle persone, quelle che offrono servizi ad alta intensità di conoscenza, vale a dire i servizi più avanzati. Da rilevare la forte crescita delle cooperative che si occupano di tecnologia, ancora numericamente poco rilevanti, ma molto rilevanti dal punto di vista strategico. In fase di cambiamento il turismo, l'agroalimentare e i servizi meno avanzati, in difficoltà la filiera del costruire-abitare e dell'industria, indipendentemente dal livello di tecnologia.

Un altro dato interessante riguarda la longevità delle imprese. Se, in generale, risulta che la metà delle cooperative non riesce a superare i 4 anni di attività (mentre il 13 per cento non supera il primo anno, e il 25 per cento non arriva al secondo), specialmente nei settori della logistica, delle costruzioni e del manifatturiero, ovvero quelli che più hanno scontato le conseguenze della crisi¹⁴.

Altrettanto interessante è evidenziare come, per l'Emilia – Romagna, l'adesione ad una centrale cooperativa - uno fra gli indici principali di affidabilità e correttezza di una cooperativa - riguarda il 60 per cento delle imprese ed il 90 per cento degli addetti, numeri di gran lunga diversi in base al settore d'attività (a titolo esemplificativo, se nell'agroalimentare si toccano percentuali del 75 per cento, nelle costruzioni arriva al 50 per cento, per precipitare ad appena il 32 per cento nella logistica). L'analisi delle banche dati consente di evidenziare come non solo nelle cooperative aderenti ad una centrale si registri un incremento di occupazione del +2,8 per cento a fronte di una diminuzione del -

¹⁴ Rispetto a tali dati non è privo di importanza il fatto che le cd. "false" cooperative, cambiando frequentemente ragione sociale per sfuggire ai controlli, hanno un periodo di attività particolarmente breve. Di falsa cooperativa - cioè quella illegale attività di impresa che, assumendo la forma giuridica di cooperativa senza averne i requisiti, si connota per l'evasione fiscale e contributiva, l'applicazione di contratti pirata, l'illecita somministrazione di mano d'opera ed il caporalato - se ne parlerà diffusamente nei capitoli successivi, ma è opportuno fin d'ora evidenziare come, sebbene esso sia balzato alle cronache in connessione col mondo cooperativo, si tratti di profili d'illegalità capaci di mutare velocemente per adattarsi ad altre forme giuridiche d'impresa, nel tentativo di sfuggire alle misure di prevenzione e repressione messe in campo dalle Istituzioni.

9,8 per cento di quelle non aderenti, ma anche come la struttura occupazionale riveli una migliore qualità dell'occupazione, con una predilezione per i contratti a tempo indeterminato e maggiore attenzione all'occupazione femminile. Viceversa, la presenza significativa di fasce di lavoratori più "fragili", quali giovani e stranieri, è preponderante nei settori considerati più esposti a fenomeni di illegalità.

Ulteriormente, con riferimento ai dati occupazionali, si evidenzia che il 55 per cento dell'occupazione nelle cooperative è femminile, il 23 per cento è straniera e quasi l'ottanta per cento a tempo indeterminato.

CAPITOLO 2

PROFILI GIURIDICI DELLA COOPERAZIONE

Sommario: 2.1. Premessa – 2.2. Lo “statuto costituzionale” della cooperazione – 2.3. La normativa regionale nell’ottica del riparto di competenze legislative Stato – Regioni. - 2.4. Il sistema dei controlli.

2.1. Premessa.

L’esame delle circostanze che hanno causato una patologica diffusione delle “false” cooperative, e dei fenomeni di illegalità e illiceità¹⁵ ad esse sottesi, non può prescindere da un’analisi della successione nel tempo della normativa statale e regionale rilevante in materia, nonché degli approdi giurisprudenziali che di quella disciplina giuridica rappresentano l’interpretazione e l’applicazione: l’indagine del contesto giuridico nel cui ambito la “falsa” cooperazione si è di fatto sviluppata risulta imprescindibile, da un lato per comprendere se l’evoluzione giuridica abbia contribuito a favorire (invece che scoraggiare) la proliferazione di tale fenomeno degenerativo, dall’altro per approntare – in una prospettiva evolutiva – possibili correttivi a livello giuridico ed operativo.

2.2. Lo “statuto costituzionale” della cooperazione.

Come si vedrà più dettagliatamente in seguito, lo stratificarsi di numerosi interventi legislativi, spesso non coordinati tra loro, ha inciso profondamente nell’aumentare il rischio che l’utilizzo della forma giuridica di “cooperativa” si scelta per obiettivi che nulla hanno a che fare con i valori della cooperazione, contribuendo – unitamente ad altri fattori di carattere sociale ed economico¹⁶ – a mutarne l’identità e ad ibridarne gli scopi: tale processo “involutivo” ha per certi aspetti contribuito al proliferare di soggetti di “stampo societario” che, seppur formalmente qualificabili alla stregua di cooperative, sostanzialmente trascendono patologicamente dal modello, consacrato nell’art. 45, comma 1, Cost.¹⁷, di una “*cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata*”, la cui “*funzione sociale*” è riconosciuta dalla Repubblica.

¹⁵ Si veda, in particolare, il Cap. 4 per la trattazione delle tematiche correlate alla degenerazione della cooperazione “falsa”.

¹⁶ Si rinvia al Cap. 1 per un esame approfondito degli aspetti storici, sociali ed economici relativi alla nascita e all’evoluzione del “fenomeno cooperativo”.

¹⁷ Per completezza, si precisa che il comma 2 della medesima disposizione costituzionale riguarda il diverso fenomeno dell’artigianato, che si differenzia dalla cooperazione sotto molteplici profili attinenti sia all’attività, che all’organizzazione: per un autorevole approfondimento, si rinvia a Nigro A., *Sub articolo 45 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1980.

Il citato art. 45 completa - insieme agli artt. 41, 42 e 43 - il quadro della disciplina delle attività economiche tracciato dalla Costituzione, in cui è cristallizzata una visione pluralistica del sistema economico.

In particolare, la disposizione in esame delinea lo “statuto costituzionale” della cosiddetta “entità cooperativa”¹⁸, il cui *favor* da parte del legislatore costituzionale trova fondamento, da un lato nella tutela delle posizioni economicamente deboli a cui la cooperazione dovrebbe essere ontologicamente improntata, dall’altro nel costituire la cooperazione stessa la traduzione a livello economico dei principi di democrazia, libertà, uguaglianza e solidarietà (artt. 1, 2 e 3 Cost.)¹⁹. In altri termini, l’art. 45 contempla un modello costituzionale di cooperazione i cui connotati fondamentali sono la “democrazia economica”, intesa come decentramento del potere di organizzazione e gestione dell’attività, e la “solidarietà economica e sociale”, ossia la più equa distribuzione della ricchezza: nell’ottica costituzionale, tali caratteri costituiscono i precipitati della “*funzione sociale*” della cooperazione e rappresentano i valori di caratura ordinamentale che tratteggiano il confine tra forma cooperativa e modello capitalistico²⁰.

Come si vedrà, caratteri e valori disattesi dalla “sterzata” del fenomeno cooperativo e dai suoi sviluppi degenerativi²¹.

In particolare, considerando esegeticamente il comma 1 dell’art. 45, profilo fondamentale della cooperazione è il “*carattere di mutualità*”, che consiste – secondo la tradizionale definizione – nel fornire occasioni di lavoro oppure beni e servizi direttamente ai membri della compagine societaria, a condizioni maggiormente vantaggiose rispetto a quelle reperibili sul mercato²².

Più in dettaglio, nelle cooperative “di consumo” vi è una (tendenziale) coincidenza fra i soci, da un lato, e i soggetti che usufruiscono dei beni e dei servizi, dall’altro; nelle cooperative “di produzione e lavoro”, invece, i fattori produttivi necessari per l’esercizio dell’attività d’impresa sono (tendenzialmente) forniti dagli stessi soci.

¹⁸ Si precisa che, secondo una parte della dottrina, l’art. 45 in esame si riferisce unicamente alle imprese cooperative in quanto forme organizzative societarie specifiche delle imprese mutualistiche, che esercitano attività comunque produttive di utilità economiche; ciò, anche in considerazione della collocazione sistematica dell’art. 45 nel Titolo III della Parte I della Costituzione, relativo ai “*Rapporti economici*” (in tal senso, cfr. Verrucoli P., *La società cooperativa*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 91). Un diverso orientamento interpretativo ritiene – invece – che l’ambito soggettivo di applicazione della disposizione si estenda a tutte le possibili manifestazioni del fenomeno cooperativo, indipendentemente dalla forma giuridica assunta, ad esempio le mutue assicuratrici (v. Nigro, op. cit.).

¹⁹ Cfr. in termini analoghi Spagnulo Vigorita V., *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959, pp. 61 ss.

²⁰ Sul riconoscimento della funzione sociale della cooperazione, cfr. Nigro, op. cit., 20; Laforgia S., *La cooperazione e il socio-lavoratore*, Giuffrè, Milano, 2009, 24, che evidenzia come tale elemento differenzi le cooperative dalle imprese private, rispetto alle quali la funzione sociale costituisce, invece, un limite.

²¹ Così come emerso da più parti, nell’ambito delle audizioni svolte dalla Commissione speciale (cfr. Cap. 3).

²² Letteralmente, nell’originaria “*Relazione al codice civile*” si legge che lo scopo prevalente dell’attività d’impresa delle società cooperative consiste “*nel fornire beni o servizi od occasioni di lavoro direttamente ai membri dell’organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero sul mercato*” (n. 1025).

Secondo il modello costituzionale, pertanto, l'attività d'impresa delle società cooperative si caratterizza per la "gestione di servizio" a favore dei soci, che sono i destinatari di beni e servizi prodotti dalla cooperativa: proprio tale modello societario – gestionale consente ai soci stessi di ottenere condizioni più vantaggiose rispetto a quelle prospettate dal mercato, dato che nel processo di produzione e distribuzione di beni e servizi viene eliminata l'intermediazione di imprenditori terzi e, di conseguenza, il relativo profitto. Secondo una calzante espressione, nelle cooperative "i soci si fanno imprenditori di sé stessi"²³.

Anche i soci di una cooperativa, pertanto, mirano a realizzare un "risultato economico" e un proprio vantaggio patrimoniale attraverso lo svolgimento di un'attività d'impresa improntato, tuttavia, non a ottenere la più elevata remunerazione possibile del capitale investito (cosiddetto "lucro soggettivo"), bensì a soddisfare un determinato bisogno (ad esempio: di lavoro, di generi di consumo, di credito), mediante un risparmio di spesa (nelle cooperative di consumo) o una maggior retribuzione (nelle cooperative di produzione e lavoro).

In ciò si sostanzia l'assenza di "*fini di speculazione privata*" prevista dal medesimo art. 45 Cost., condizione che, secondo l'interpretazione maggioritaria²⁴, deve essere intesa come "assenza di lucro soggettivo" e – quindi - riferita, non tanto all'ente cooperativo come tale, quanto ai partecipanti all'ente stesso: in tal senso, se le società cooperative non si distinguono dalle società lucrative in relazione al cosiddetto "scopo – mezzo", pur sempre rappresentato dall'esercizio in comune di un'attività economica, vi si differenziano - invece - sotto il profilo del cosiddetto "scopo - fine", che consiste, con riferimento alle società lucrative nella produzione di utili da distribuire fra i soci, con riferimento alle società cooperative nello scopo mutualistico²⁵.

L'art. 45, pertanto, se da un lato risulta di grande importanza per il rilievo costituzionale ed istituzionale riconosciuto alla cooperazione, dall'altro – soprattutto, come si vedrà, nella prassi operativa – si è rivelato di scarsa utilità nell'enucleare con chiarezza i caratteri identitari della cooperativa²⁶.

²³ Cfr., *ex multis*, Campobasso G. F., *Diritto commerciale. 2. Diritto delle società*, Utet, Milano, 2015, 596. Il socio lavoratore, oltre che prestatore di lavoro, è infatti «compartecipe della posizione dell'imprenditore». Proprio da ciò discende l'esigenza di bilanciare ed individuare un giusto equilibrio tra «tutela dello scopo mutualistico e protezione del lavoro prestato dal socio a favore della cooperativa». Cfr. Buoso S., *Le Sezioni unite su esclusione-licenziamento del socio lavoratore di cooperativa*, in *Giustizia Civile*, 2018, 4, 654 ss., nota a Cass., sez. un., 20 novembre 2017, n. 27436; Costi R., *Il socio lavoratore fra contratto di società e rapporto di lavoro*, in *Lavoro e cooperazione tra mutualità e mercato. Commento alla l. 3.4.2001, n. 142*, a cura di Montuschi L., Tullini P., Torino, Giappichelli, 2002, 9 ss.

²⁴ Cfr., per tutti, Verrucoli P., *Cooperative (imprese) (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962. Secondo una diversa tesi (v. Nigro, op. cit.), il connotato finalistico dell'assenza di fini speculativi andrebbe riferito all'ente cooperativo in quanto tale, con la conseguenza che le cooperative – proprio in quanto forme di gestione democratica e solidale di attività economiche – non potrebbero agire secondo logiche meramente speculative, bensì dovrebbero limitarsi a praticare esclusivamente ai soci le condizioni di mercato più favorevoli possibili.

²⁵ Così Campobasso G. F., *La riforma delle società di capitali e delle cooperative*, Utet, Torino, 2004, pp. 205-206.

²⁶ Tale scelta del legislatore costituyente, di enucleare una disposizione più programmatica che non invece immediatamente precettiva, appare condivisibile laddove giustificata dall'esigenza di consentire alla cooperazione di adeguarsi al

Quanto illustrato in ordine allo “statuto costituzionale” della cooperazione sembra trovare una sintesi particolarmente significativa nella “Relazione al D.Lgs. n. 6 del 2003”, nella parte in cui precisa che la *“funzione sociale è un valore particolare che la cooperazione possiede proprio per il suo particolare scopo, e, in misura minore, per la sua particolare organizzazione. Si è, pertanto, ritenuto che il riconoscimento della funzione sociale delle cooperative dipenda dal loro scopo mutualistico, dalla assenza in esse di fini di speculazione e dalla loro organizzazione democratica”*.

Viceversa, come accennato, non è meritevole di protezione costituzionale né – conseguentemente – ha titolo per accedere alla “legislazione premiale” la cooperativa con scopi di speculazione privata, ossia dei singoli soci: questo appare il senso da dare alla locuzione “*privata*” di cui all’art. 45²⁷.

Tale ricostruzione dello scopo mutualistico, in linea con lo “statuto costituzionale” della cooperazione, comunque non esclude che nelle imprese cooperative la “gestione di servizio” a favore dei soci possa coesistere con un’attività verso terzi produttiva di lucro, secondo criteri di economicità. Si tratta della cosiddetta “mutualità prevalente” che, con graduale attenuazione del fine mutualistico “puro” (caratterizzato dalla totale assenza di qualsiasi scopo di lucro), ammette che la cooperativa possa operare secondo criteri di economicità anche verso soggetti terzi non soci, cedendo agli stessi i medesimi beni o servizi che formano oggetto della gestione a favore dei soci, in un’ottica di conciliazione del fine mutualistico con un’attività commerciale – imprenditoriale *tout court*, purché quest’ultima rappresenti lo “scopo – mezzo” per raggiungere lo “scopo – fine” della mutualità²⁸.

Tale modello, in cui lo scopo mutualistico *stricto sensu* inteso (gestione di servizio a favore dei soci) coesiste con un’attività imprenditoriale verso terzi (non soci) produttiva di utili, ha trovato espresso riconoscimento nel codice civile, il cui art. 2512 cristallizza i tratti distintivi della “*cooperativa a mutualità prevalente*”, per distinguerla dalle altre società cooperative, a mutualità “non prevalente”. Segnatamente, si sensi del comma 1, del citato art. 2512 “*Sono società cooperative a mutualità prevalente, in ragione del tipo di scambio mutualistico, quelle che: 1) svolgono la loro attività prevalentemente in favore dei soci, consumatori o utenti di beni o servizi; 2) si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, delle prestazioni lavorative dei soci; 3) si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, degli apporti di beni o servizi da parte dei soci.*”.

mutamento giuridico – sociale, senza essere “ingessata” a una nozione fissa cristallizzata in un testo costituzionale “rigido”.

²⁷ Così Verrucoli, *Cooperative (imprese)* (voce), op. cit., p. 557.

²⁸ Cfr. Cass., sent. 8 settembre 1999, n. 9513, secondo cui “*lo scopo mutualistico proprio delle cooperative può avere gradazioni diverse, che vanno dalla cosiddetta mutualità pura, caratterizzata dall'assenza di qualsiasi scopo di lucro, alla cosiddetta mutualità spuria che, con l'attenuazione del fine mutualistico, consente una maggiore dinamicità operativa anche nei confronti di terzi non soci, conciliando così il fine mutualistico con un'attività commerciale e con la conseguente possibilità per la cooperativa di cedere beni o servizi a terzi a fini di lucro*”.

I “*criteri per la definizione della prevalenza*” sono analiticamente specificati nell’art. 2513 c.c., da cui emerge – in sintesi e nella sostanza – che la “prevalenza” ricorre quando i rapporti di scambio con i soci superano il 50 per cento del totale dei rapporti intrattenuti nell’anno dalla società²⁹.

Secondo il codice civile, pertanto, le società cooperative sono caratterizzate da uno scopo prevalentemente, ma non esclusivamente, mutualistico, dove il concetto di “mutualità prevalente” è frutto di un compromesso tra principi mutualistici e principi capitalisti: la tensione tra tali principi si acuisce e va a squilibrarsi totalmente nelle “false” cooperative, in cui – con distorsione della causa mutualistica - un soggetto di intelaiatura societaria di carattere formalmente cooperativo, nella sostanza è uno “*strumento di accumulazione capitalistica*”³⁰ mediante comportamenti illeciti e illegali.

In ogni caso, non è da ritenere che la mutualità prevalente sia sinonimo di legalità, anche considerando che spesso le false cooperative sono proprio a mutualità prevalente. Per converso, le cooperative “non prevalenti”, di pari dignità legislativa rispetto a quelle “prevalenti”, hanno un modello che vogliono sostenere consapevolmente oppure perché non sono in grado di mantenere requisito della prevalenza (ad esempio, per la difficoltà di trovare nuovi soci, come nel caso delle cooperative di trasportatori, dati gli investimenti ingenti da sostenere).

2.3. La normativa regionale nell’ottica del riparto di competenze legislative Stato – Regioni.

La seconda parte del comma 1 dell’art. 45 Cost. prevede una “riserva di legge”³¹, affidando al legislatore il compito di “promuovere” e “favorire” l’incremento della cooperazione; nell’interpretazione comune, si suole distinguere tra attività di promozione come quella volta a creare le condizioni per far sorgere o sviluppare la cooperazione, e attività dirette a favorire la cooperazione come quelle volte a incentivarla rispetto alle altre forme organizzative³².

²⁹ Cfr. Campobasso, *La riforma delle società di capitali e delle cooperative*, op. cit., p. 208.

³⁰ Cfr. Galgano F., *Le società per azioni. Le altre società di capitali. Le società cooperative*, Zanichelli, Bologna, 1978, che – in modo significativo – afferma che “*Le cooperative del codice civile si presentano (...) come strumenti di «conversione» allo spirito capitalistico, di trasformazione di ceti produttivi non capitalistici in nuova classe capitalistica*” (p. 259). In questi termini, secondo l’A., il modello consacrato nel codice civile sarebbe “*di dubbia costituzionalità*” per contrasto con l’art. 45 Cost., sul presupposto che l’espressione “*senza fini di speculazione privata*” equivarrebbe a “senza scopo di lucro”.

³¹ Secondo opinione condivisa, si tratterebbe di una riserva di legge “relativa” per quanto attiene alla promozione e all’incentivazione; “assoluta” con riferimento alla disciplina dei controlli (in tal senso, si vedano Verrucoli, *Cooperative (imprese) (voce)*, op. cit., pp. 556-557, nt. 11; Predieri A., *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, p. 284). Solo a fini di completezza, si precisa che, per consolidata definizione, la “riserva assoluta” esclude qualsiasi intervento di fonti sub – legislative dalla disciplina della materia, che dovrà essere integralmente regolata dalla legge formale ordinaria o da atti ad essa equiparati nella gerarchia delle fonti del diritto; la “riserva relativa”, invece, non esclude che alla disciplina della materia concorra anche una fonte sub – legislativa (ad esempio, il regolamento amministrativo), ma richiede comunque che la legge (o altra fonte ad essa equiparata) disciplini preventivamente almeno i principi a cui la fonte sub – legislativa deve attenersi (cfr. Bin R – Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 325-326).

³² In tal senso cfr. Giampieretti M., *Sub articolo 45 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Bartole S. - Bin R. (diretto da), Cedam, Padova, 2008, p. 466.

La disposizione costituzionale, quindi, demanda al legislatore di operare sia sul piano quantitativo, stimolando la creazione di nuovi enti cooperativi, sia su quello qualitativo potenziando quelli esistenti e presidiandone i connotati costituzionali sopra richiamati³³.

Considerando la lettera dell'art. 45, l'ambito di intervento da parte del legislatore risulta particolarmente ampio, potendo adottare i mezzi più idonei, purché adeguati e proporzionati rispetto agli scopi costituzionali: le forme di incentivazione possono essere le più varie (ad esempio fiscali, creditizie, lavoristiche), a condizione che operino “*in una chiave effettivamente propulsiva e non meramente assistenziale*”³⁴.

La disposizione in esame, parlando di “*legge*”, si riferisce, oltre che alle leggi e agli altri aventi forza di legge di livello nazionale, anche alle leggi regionali.

Più in particolare, per quanto specificamente attiene al riparto di competenze legislative Stato – Regioni, in passato (ossia *ante* riforma costituzionale del 2001) era opinione prevalente quella secondo cui spettava allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di organizzazione e funzionamento delle cooperative, nonché in materia di controllo sulle stesse, per ragioni di uniformità di disciplina e uguaglianza dei trattamenti giuridici sull'intero territorio nazionale³⁵. Diversamente, le funzioni di promozione e sostegno della cooperazione, nonché la disciplina delle cooperative nei settori elencati dall'art. 117 Cost. (formulazione *ante* riforma del 2001) erano ritenute di competenza concorrente Stato – Regioni³⁶: da ciò, ne era conseguita un'abbonante legislazione regionale di favore per la cooperazione in diversi settori economici (ad esempio turismo, pesca, agricoltura, artigianato, edilizia).

Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, si ritiene che la disciplina organizzativa e funzionale degli enti cooperativi, nonché del sistema dei controlli sugli stessi, rientri nella materia “*ordinamento civile*” (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.) e sia, pertanto, di competenza legislativa esclusiva dello Stato; mentre, le attività dirette a promuovere e favorire la cooperazione, non essendo incluse negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 del medesimo art. 117, siano di competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del successivo comma 4.

³³ In termini analoghi, cfr. D'Alessio W., *Cooperazione e regioni*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 36 e ss..

³⁴ Così Nigro, op. cit..

³⁵ In giurisprudenza, cfr. *ex multis* Corte cost., sentt. nn. 54 del 1972, 38 del 1977 e 115 del 1993).

³⁶ Prima della riforma costituzionale del 2001, l'art. 117 prevedeva che le Regioni potessero emanare “*norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*” nelle materie espressamente elencate, tra cui – per quanto ivi rileva – “*turismo*”, “*urbanistica*”, “*agricoltura*” e “*artigianato*”.

Proprio sulla base di tale previsione costituzionale, peraltro, furono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative concernenti: la disciplina delle cooperative artigiane (art. 2 del d.P.R. n. 2 del 1972); la determinazione degli incentivi a favore delle cooperative agricole (art. 11 del d.P.R. n. 11 del 1972); la promozione e l'incentivazione della cooperazione nei settori dell'artigianato e dell'agricoltura (artt. 63 e 66 del d.P.R. n. 616 del 1977).

Proprio in tale ottica, tra i più recenti Statuti regionali, molti sono quelli che contengono norme sulla promozione e sullo sviluppo della cooperazione³⁷: tra tutti, si sottolinea l'art. 5, comma 1, lett. b) dello Statuto della Regione Emilia – Romagna, ai sensi del quale *“La Regione promuove politiche e regole che assicurino diritti, trasparenza e libera concorrenza nell'economia di mercato, per favorire la qualità dei prodotti e la creazione di ricchezza e di lavoro nello spirito dell'articolo 41 della Costituzione. A tal fine valorizza la libertà di iniziativa delle persone, ne favorisce lo sviluppo ed opera per: (...) valorizzare e sviluppare, nello spirito dell'articolo 45 della Costituzione, la cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di lucro, per favorirne lo sviluppo sul piano sociale ed economico”*.

2.4. Il sistema dei controlli.

Necessario completamento della “legislazione propulsiva” è il sistema dei controlli, necessari ad assicurare: in prima battuta, il rispetto dei connotati sottesi allo “statuto costituzionale” della cooperazione, con la deduzione che i controlli medesimi sono coessenziali alla stessa “funzione sociale” riconosciuta alla cooperazione; in secondo luogo, il rispetto delle condizioni previste dalla normativa per la concessione degli “istituti premiali” da essa previsti.

Tale esigenza di vigilanza non è il frutto di istanze recenti, se si pensa che la stessa “Legge Basevi” del 1947 concentrava la propria attenzione sul sistema dei controlli, prevedendo revisione obbligatoria biennale affidata alle associazioni di rappresentanza e una revisione facoltativa ministeriale.

Come accennato, l'art. 45, comma 1, secondo periodo prevede che *“La legge (...) assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità”* della cooperazione a carattere di mutualità; già si è precisato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei controlli rientra nella materia *“ordinamento civile”* ed è – pertanto – devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In particolare, nell'attuale legislazione, articolata nel combinato disposto delle norme contenute nel D.Lgs. n. 220 del 2002³⁸ e delle disposizioni di cui agli artt. 2545 *quaterdecies* e seguenti del codice civile, le cooperative sono sottoposte a un complesso sistema di controlli, affidati in parte a organi governativi (Ministero dello Sviluppo economico e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali³⁹),

³⁷ Cfr.: art. 55 dello Statuto della Regione Calabria; art. 45 dello Statuto della Regione Lazio; art. 4 dello Statuto della Regione Marche; artt. 3 e 5 dello Statuto della Regione Piemonte; art. 11 dello Statuto della Regione Puglia; art. 4 dello Statuto della Regione Toscana; art. 15 dello Statuto della Regione Umbria.

³⁸ Si tratta del D.Lgs. 2 agosto 2002, n. 220 recante *“Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della L. 3 aprile 2001, n. 142, recante: «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore»”*.

³⁹ Fatte salve forme di controllo demandate dalla legislazione speciale a determinate autorità indipendenti: si pensi, a titolo esemplificativo, alle cooperative di credito che sono soggette alla vigilanza della Banca d'Italia, o alle cooperative di assicurazione soggette al controllo dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS).

in parte alle stesse associazioni nazionali di enti cooperativi, venendosi – così – a delineare una “*forma di autocontrollo parziale di categoria*”⁴⁰.

In linea generale, l’attività di vigilanza sugli enti cooperativi ha carattere ispettivo, e si articola nelle forme della revisione cooperativa e delle ispezioni straordinarie.

La revisione cooperativa (artt. 2 – 7 del D.Lgs. n. 220 del 2002) si sostanzia – principalmente⁴¹ – in un controllo, con cadenza biennale, della gestione amministrativo - contabile della società, verificando la partecipazione dei soci allo scambio mutualistico con la società ed alla vita sociale e l’assenza di scopi di lucro dell’ente societario, nonché – di conseguenza - la legittimazione della cooperativa a beneficiare delle agevolazioni fiscali, previdenziali e tributarie; in tal sede, inoltre, viene accertata la consistenza della situazione patrimoniale della società, come risultante dalla documentazione societaria. Infine, ma non certo per importanza, la revisione cooperativa ha anche una rilevante finalità di tipo “assistenziale”, in quanto preordinata al miglioramento dell’organizzazione interna mediante suggerimenti forniti agli organi di direzione e amministrazione⁴².

Alle medesime finalità (regolare funzionamento amministrativo – contabile, legittimazione a usufruire delle agevolazioni previste dalla normativa vigente, consistenza patrimoniale, correttezza dei rapporti istaurati con i soci lavoratori e l’effettiva rispondenza di tali rapporti rispetto al regolamento e alla contrattazione collettiva di settore o alle tariffe vigenti⁴³) rispondono le ispezioni straordinarie (artt. 8 – 10 del D.Lgs. n. 220 del 2002), disposte dal Ministero dello Sviluppo economico sulla base di accertamenti a campione, di esigenze di approfondimento derivanti dalle revisioni cooperative o di programmazioni straordinarie⁴⁴. Ai sensi del citato art. 10, agli ispettori sono attribuiti, tra l’altro, i poteri di accesso presso la sede della cooperativa ed in tutti gli altri luoghi di esercizio dell’attività, di convocare ed interrogare tutti i soggetti coinvolti nell’attività dell’ente cooperativo, compresi i terzi, di acquisire e trattenere temporaneamente la documentazione sociale per il periodo ritenuto congruo per l’esecuzione dell’ispezione e comunque per un massimo di trenta giorni, di estrarre copia e riprodurre atti, di siglare i libri sociali e gli altri documenti al fine di impedire alterazioni o manomissioni degli stessi.

⁴⁰ Così Verrucoli, *La società cooperativa*, op. cit.

⁴¹ In sede di attività di vigilanza vengono verificati numerosi aspetti, tra cui a titolo esemplificativo: lo statuto sociale, la regolamentazione sociale interna, l’attività concretamente svolta, le procedure relative all’ammissione e all’esclusione dei soci, la remunerazione dei soci, la distribuzione dei ristorni e degli utili.

⁴² Cfr. art. 4 del D.Lgs. n. 220 del 2002.

⁴³ V. art. 9 del D.Lgs. n. 220 del 2002.

⁴⁴ Le modalità operative delle ispezioni straordinarie sono state definite con decreto del Ministero dello Sviluppo economico 23 febbraio 2015 recante “*Disposizioni inerenti le modalità di effettuazione delle ispezioni straordinarie nei confronti degli enti cooperativi e approvazione della relativa modulistica*”.

Come accennato, la revisione cooperativa e le ispezioni straordinarie trovano il loro comune denominatore nelle finalità per le quali sono preposte, nonché per il fatto di rappresentare controlli che, nel loro concreto svolgimento, devono trascendere dal dato formale per verificare se, nella sostanza, l'ente cooperativo controllato operi nel rispetto della normativa vigente.

Si ritiene che tale caratura sostanzialistica (e non solo formale) delle attività di vigilanza e controllo rappresenti il profilo da valorizzare per prevenire e contrastare il fenomeno della cooperazione “falsa”, atteso che gli aspetti illegali e illeciti di una cooperativa “falsa” difficilmente emergono da un esame cartolare – documentale; viceversa, si pone la necessità di elaborare “indicatori sostanziali”⁴⁵ che consentano di operare un'attività di vigilanza in concreto rispetto a soggetti cooperativi che solo nella forma appaiono in linea con la normativa vigente, ma che nella sostanza perseguono obiettivi come la distorsione della concorrenza, l'evasione fiscale e contributiva, l'illecita somministrazione di manodopera, il caporalato⁴⁶.

Quanto agli istituti sanzionatori - rimediali, che si aggiungono a sanzioni amministrative pecuniarie, in caso di irregolare funzionamento della società, ossia nel caso in cui venga accertata in sede di controllo la sussistenza un impedimento all'effettiva prosecuzione della funzione mutualistica, l'autorità governativa può revocare, previa diffida, amministratori e sindaci, nonché affidare la gestione della cooperativa ad un commissario governativo⁴⁷ (art. 2545 *sexiesdecies* c.c.), con poteri di compiere atti di ordinaria amministrazione (salvo che il decreto ministeriale di nomina consenta al commissario di porre in essere anche atti eccedenti l'ordinaria amministrazione). Inoltre, ai sensi del successivo art. 2545 *septiesdecies* c.c., l'autorità governativa può disporre lo scioglimento della cooperativa con provvedimento da pubblicarsi in Gazzetta Ufficiale se, a suo giudizio, non è in grado di perseguire gli scopi per cui è stata istituita, oppure se per due anni consecutivi non ha depositato il bilancio di esercizio o non ha compiuto atti di gestione. Infine, ai sensi dell'art. 2545 *terdecies* c.c., può essere disposta la liquidazione coatta amministrativa, una procedura “para – fallimentare” che comporta la liquidazione dei beni societari per soddisfare i creditori nel rispetto del principio della *par condicio creditorum*.

L'attività di controllo, disciplinata dal D.Lgs. n. 220 del 2002 e dalle cennate disposizioni codicistiche in attuazione dell'art. 45 Cost., è - dunque - preordinata ad assicurare che gli enti cooperativi perseguano effettivamente la “funzione sociale” che li contraddistingue, funzione che si realizza

⁴⁵ Per un esame approfondito, si rinvia al Cap. 5.

⁴⁶ In tal senso, si concorda con chi ritiene che “*quello che distingue le false cooperative da quelle che operano regolarmente sul mercato non è nel come appaiono ma nei comportamenti che adottano*” (così Caselli G., Unioncamere Emilia – Romagna).

⁴⁷ Secondo Bonfante G., *La società cooperativa*, in *Trattato di Diritto commerciale*, op. cit., pp. 469 e ss., il commissariamento della cooperativa non è un atto dovuto, ma discrezionale dell'autorità di controllo comminabile solo in caso di irregolarità considerate gravi, dove peraltro la valutazione di gravità rientra nel potere discrezionale del Ministero.

mediante lo strumento della mutualità; ne consegue che la stessa attività di vigilanza si traduce (*recte*: deve tradursi) nella verifica del concreto perseguimento dello scopo mutualistico, a prescindere dalla sussistenza del requisito della prevalenza o meno della mutualità di cui all'art. 2512 c.c..

Con particolare riferimento a quest'ultimo profilo, l'ordinamento appronta, in aggiunta ai controlli specificamente orientati a presidiare il "carattere della mutualità" *lato sensu* inteso, anche strumenti per controllare la sussistenza e la permanenza delle "condizioni di prevalenza" di cui all'art. 2512 c.c., necessarie per accedere alle agevolazioni fiscali, tributarie e previdenziali previste dalla normativa vigente; specificamente, tali condizioni che devono essere documentate da amministratori e sindaci nella nota integrativa al bilancio, in relazione ai "criteri per la definizione della prevalenza" dettagliati nell'art. 2513 c.c..

Secondo il combinato disposto degli artt. 2511 e 2512, comma 2, c.c., le società cooperative sono tenute ad iscriversi in un apposito albo, tenuto a cura del Ministero dello Sviluppo economico, presso il quale depositano annualmente il proprio bilancio.

Tale "modello per albo" trova il suo predecessore storico nel registro prefettizio contemplato dalla citata "Legge Basevi", a cui le cooperative dovevano iscriversi per usufruire di qualsiasi tipo di agevolazione, tanto da essere concepito come "filtro per le agevolazioni".

Segnatamente, le procedure, le modalità e i termini per l'iscrizione all'"Albo delle società cooperative" sono state definite con il D.M. 23 giugno 2004 recante "*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*" e con la circolare ministeriale attuativa del 6 dicembre 2004.

In particolare, secondo la citata regolamentazione, l'iscrizione all'apposita sezione dell'Albo⁴⁸, oltre che rilevare a fini anagrafici, ha valenza giuridica costitutiva, ossia rappresenta condizione necessaria per la qualificazione mutualistica e – conseguentemente – per il riconoscimento delle agevolazioni fiscali previste per lo specifico settore di riferimento⁴⁹. Inoltre, la mancata presentazione della domanda di iscrizione all'Albo comporta, oltre che l'accennata esclusione da ogni forma di agevolazione, l'attivazione degli strumenti di vigilanza governativa al fine di verificare l'effettiva esistenza della società ed eventualmente (ossia, in caso di effettiva esistenza) la gestione

⁴⁸ In linea generale, l'Albo, gestito con modalità informatiche dal Ministero, è articolato in due sezioni: nella prima devono iscriversi le società cooperative a mutualità prevalente, nella seconda le società cooperative "diverse" dalle prime. Per la consultazione dell'Albo, la cui pubblicazione "*è da considerarsi ancora a carattere sperimentale*" (come indicato sul sito di seguito indicato), sia consentito rinviare al sito istituzionale del Ministero (<http://dati.mise.gov.it/index.php/lista-cooperative>).

⁴⁹ V. art. 223 *duodecies* delle "*Disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie*" (R.D. 30 marzo 1942, n. 318).

commissariale della stessa ai sensi dell'art. 2545 *sexiesdeices* c.c., rappresentando la mancata iscrizione all'Albo un'ipotesi di “*irregolare funzionamento della società cooperativa*”.

Il comma 3 dell'art. 12 del medesimo D.Lgs. n. 220 del 2002, così come modificato ad opera dell'art. 1, comma 936, lett. a), n. 1), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (“Legge di bilancio 2018”), prevede che le cooperative che si sottraggano alla vigilanza⁵⁰ o – comunque - non rispettino le finalità mutualistiche siano cancellate dall'Albo, con conseguente applicazione del provvedimento di scioglimento per atto d'Autorità. Il nuovo testo dell'art. 12 dettaglia il percorso a cui sono sottoposte le cooperative che subiscono la cancellazione dall'Albo, collegandola alla procedura amministrativa di scioglimento, al termine della quale il patrimonio residuo della società è devoluto ai fondi mutualistici, ai sensi dell'art. 2514, comma 1, lett. d) c.c.

Il “modello per albo” potrebbe rappresentare uno strumento virtuoso per consentire un “forma una diffusa di controllo”⁵¹ *ex ante* sul fenomeno della “falsa” cooperazione (e non solo), anche al fine di superare le criticità insite in un modello incentrato unicamente sul controllo centralizzato *ex post*; come si vedrà in seguito, si potrebbe prospettare la creazione di un sistema “*open*”, in grado di evidenziare, oltre che la fisiologia, la patologia delle singole imprese, quale strumento di controllo e, in definitiva, di contrasto della “falsa” cooperazione o della “falsa” impresa.

Oltre a tali strumenti di vigilanza, con il cosiddetto “Protocollo sulla Cooperazione” – siglato il 10 ottobre 2007 da Ministero del Lavoro, Ministero dello Sviluppo economico, Confcooperative, Legacoop, AGCI, CGIL, CISL e UIL – il Governo si è assunto l'impegno di adottare tutti gli strumenti necessari per presidiare, *in primis*, il trattamento economico dei soci lavoratori; inoltre, il medesimo “Protocollo” ha previsto la costituzione di appositi osservatori permanenti, composti da rappresentanti delle parti firmatarie, nonché da rappresentanti di INAIL e INPS, con lo scopo specifico di contrastare la “falsa” cooperazione.

⁵⁰ In caso di ostacolo all'esercizio dell'attività di vigilanza, da parte di amministratori e sindaci, si configura la fattispecie penalisticamente rilevante prevista e punita ai sensi dell'art. 2638, comma 2, c.c., che prevede la reclusione da uno a quattro anni; tale reato è richiamato espressamente all'art. 12 del D.Lgs. n. 220 del 2002.

⁵¹ Non a caso è stata utilizzata l'espressione “forma diffusa di controllo”, mutuata dall'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 33 del 2013 recante – come noto – la disciplina riguardante la “trasparenza amministrativa”: pur trattandosi di tematiche certamente diverse, come nell'ambito dell'azione amministrativa strettamente intesa, anche nel caso del fenomeno cooperativo, la “trasparenza” e - quindi - la “controllabilità” delle informazioni relative alle singole società cooperative da parte di “chiunque” potrebbe consentire una forma di controllo diffuso come strumento di contrasto al proliferare di “false” cooperative.

CAPITOLO 3

I LAVORI DELLA “COMMISSIONE SPECIALE DI RICERCA E STUDIO SULLE COOPERATIVE COSIDDETTE SPURIE O FITTIZIE”

Sommario: 3.1. I lavori della Commissione speciale. - 3.2. Gli indicatori sintomatici della possibile irregolarità di una cooperativa. - 3.3. La condivisione delle informazioni e l'interconnessione tra banche dati. - 3.4. Il sistema dei controlli. - 3.5. Azioni di contrasto al fenomeno delle “false” cooperative. - 3.6. Le best practices.

3.1. I lavori della Commissione speciale.

Nel corso dei lavori svolti nell'ambito della “Commissione speciale di ricerca e studio sulle cooperative cosiddette spurie o fittizie” e, in particolare, durante le audizioni dei soggetti invitati a rendere le proprie relazioni e considerazioni⁵², sono state trattate diverse tematiche afferenti alla “falsa” cooperazione, tra cui: l'enucleazione di indicatori sintomatici della possibile irregolarità di una cooperativa; la sistematizzazione e la condivisione di dati e informazioni attualmente detenuti in banche dati, al fine di realizzare un efficiente sistema di interscambio; la predisposizione di un sistema di controlli effettivi, che possa avvalersi dei citati indicatori e che trovi nella condivisione dei dati il necessario ausilio; l'individuazione di azioni di contrasto ai fenomeni di illegalità e illiceità sottesi alla degenerazione delle “false” cooperative; la condivisione di “buone pratiche” di carattere operativo.

Nella prima seduta (2 febbraio 2018), la Commissione ha avviato i lavori con la nomina dell'Ufficio di Presidenza della Commissione, composto da un Presidente e da due Vicepresidenti.

Dopo la seconda seduta (4 aprile 2018), nella quale il Presidente ha condiviso il programma dei lavori della Commissione, illustrandone gli obiettivi e gli strumenti, ha preso avvio il lavoro di studio della Commissione con la realizzazione, tra l'altro, di un ciclo di audizioni, tese a unire conoscenze teoriche e pratico – operative, che ha coinvolto soggetti sia esterni che interni all'amministrazione regionale, tra cui:

- Unioncamere ER ed ART-ER, per un'analisi quantitativa e qualitativa del sistema economico regionale e per conoscere le dimensioni della problematica su cui si incentra l'attività di studio della Commissione;

⁵² I processi verbali e le registrazioni integrali dei lavori della Commissione e delle audizioni svolte sono consultabili al link <https://www.assemblea.emr.it/attivita/attivita-dalle-commissioni/comm-spec-coop>.

- l’Agenzia regionale della ricostruzione, per un’analisi del percorso che ha portato la struttura commissariale a individuare il sistema delle c. d. White list, approfondendo quale sia stato il percorso operativo e l’impatto organizzativo nel formulare soluzioni di equilibrio e di imparzialità nelle procedure amministrative riguardanti i settori esposti maggiormente a rischio corruzione;
- diversi soggetti rappresentativi a livello regionale del mondo cooperativo, dell’imprenditoria, del commercio, dei servizi e dei sindacati confederali;
- altri soggetti o enti competenti per approfondire gli aspetti oggetto di studio.

3.2. Gli indicatori sintomatici della possibile irregolarità di una cooperativa.

Come accennato, uno dei temi emersi nel corso delle numerose audizioni svolte dalla Commissione speciale è stato quello di identificare una serie di caratteristiche che possono rappresentare indicatori sintomatici dell’irregolarità di una cooperativa.

Il presupposto è che, attraverso la sistematizzazione di informazioni rilevabili da differenti banche dati, sia possibile individuare indici rivelatori di anomalie che caratterizzano le cooperative “false”, ossia una serie di elementi che, seppur *ex sé* considerati non sarebbero decisivi, letti in combinato disposto e in un’ottica unitaria sarebbero in grado di allertare in ordine al possibile carattere “falso” di una cooperativa. In altri e più semplici termini, una cooperativa rispetto alla quale gli indicatori fossero sintomatici di “anomalia” non sarebbe per ciò solo qualificabile come “falsa cooperativa”; tuttavia, le anomalie rilevate possono costituire indizi in tal senso e spingere ad effettuare i necessari controlli ulteriori.

L’obiettivo potrebbe essere, quindi, quello di costruire un “cruscotto di indicatori”, quale strumento di rilevazione di elementi sintomatici della sussistenza di una “falsa” cooperativa, servente ad un controllo cd. “diffuso”. *“L’insieme degli indicatori può essere considerato un algoritmo”*⁵³, suscettibile di essere arricchito man mano che vengono individuate “false” cooperative che presentano certe caratteristiche, potendo così anche avere una funzione predittiva.

In particolare, tra gli indicatori suggeriti in sede di audizione⁵⁴, si segnalano (ma l’elenco non è esaustivo, bensì ampliabile anche con la collaborazione degli enti ispettivi):

⁵³ Resoconto integrale n. 3, seduta del 23 aprile 2018.

⁵⁴ Nel corso di una delle audizioni, è emerso – inoltre - che l’Ispettorato del Lavoro e il Ministero per lo Sviluppo economico (MiSE), grazie alla loro esperienza, hanno individuato una serie di indici sintomatici delle possibili irregolarità d’una cooperativa dal punto di vista del profilo mutualistico, suddivisi per le principali categorie economiche. Secondo il MiSE, i comparti maggiormente coinvolti dal fenomeno sono: l’agroalimentare (specialmente nel comparto delle carni del modenese e in quello ortofrutticolo della Romagna); l’edilizia (in particolare nel territorio che va da Piacenza a Rimini); la logistica (specialmente nel territorio piacentino che presenta dodicimila addetti su ventisette mila del comparto in Emilia-Romagna e gli interporti da Piacenza a Rimini); l’autotrasporto (che presenta un’evasione contributiva di IVA

- la mancata associazione alle centrali cooperative;
- la corresponsione ai soci cooperatori di retribuzioni inferiori a quelle previste dai contratti collettivi, con elusione degli obblighi contributivi (ad esempio mediante corresponsione di danaro a titolo di rimborso spese per trasferte, non effettuate, in luogo della retribuzione stessa);
- la presenza degli stessi amministratori in più di una cooperativa;
- l'assenza di attività sindacale e la scarsa partecipazione alle assemblee della cooperativa;
- l'alta percentuale di lavoratori stranieri;
- la durata breve della cooperativa medesima;
- patrimonio esiguo e livelli di indebitamento molto elevati;
- la sottocapitalizzazione delle cooperative, composte da centinaia di persone, con sede legale e operativa "fittizia".

Occorre precisare fin d'ora che appare necessaria una condivisione, con le Centrali cooperative e – più in generale - tutti i soggetti interessati, prima dell'operatività degli indicatori, che – proprio in quanto tali – non possono essere di per sé decisivi, bensì solo sintomatici: ciò in quanto, in altri e più semplici termini, non è detto che la presenza di un "sintomo" sia per ciò solo determinante a qualificare una cooperativa come "falsa" (ad esempio, uno stesso soggetto può essere legittimamente amministratore di più cooperative, senza che ciò porti a ritenere che quelle medesime cooperative siano "false"): è, quindi, necessario evitare presunzioni troppo rigide e procedere con un esame "duttile" con l'avvertenza di non fossilizzare il concetto di "algoritmo"⁵⁵.

Inoltre, nel corso dell'audizione, l'Agenzia delle Entrate (Direzione Regionale Emilia-Romagna) ha evidenziato come la maggior parte delle "false" cooperative faccia ricorso a false compensazioni IVA: in estrema sintesi, queste cooperative sono solite adempiere alle proprie obbligazioni contributive e fiscali ricorrendo a compensazioni con IVA a credito.

La falsa compensazione comporta, tra l'altro, la possibilità di ottenere un DURC regolare, requisito indispensabile per l'accesso agli appalti pubblici e sempre più richiesto dai committenti privati per

dovuta ad assunzioni fittizie di autisti italiani in Romania) e quello della cooperazione sociale (che ha prevalentemente committenti pubblici).

⁵⁵ In tal senso, in modo significativo, in sede di audizione è stato precisato che *"quello che qualifica, che definisce, le false cooperative sono i comportamenti e andare ad individuare i comportamenti attraverso i numeri è un'operazione assolutamente complicata. Per cui i numeri non riescono a definirci con chiarezza, con sicurezza quali sono le false cooperative; quello che però (...) possiamo fare attraverso i numeri è andare ad individuare quei comportamenti, quelle ricorrenze, quelle cose che si ripetono, quelle anomalie che caratterizzano (...) le false cooperative (...) Una cooperativa che presenta molte anomalie non è detto per forza che sia una falsa cooperativa, però diciamo che qualche indizio e un qualche controllo in più su quella cooperativa magari potrebbe essere fatto"* (Resoconto integrale n. 3, seduta del 23 aprile 2018).

essere esonerati da eventuali obblighi in solido per il pagamento di contributi e ritenute non effettuati dal loro appaltatore.

3.3. La condivisione delle informazioni e l'interconnessione tra banche dati.

Una tematica ricorrente emersa nel corso delle audizioni riguarda le banche dati, il loro utilizzo e le opportunità legate a una loro condivisione, anche per contribuire a individuare e monitorare quelle anomalie che possono caratterizzare le “false” cooperative. Il tema delle banche dati è quindi strettamente legato a quello degli indicatori sintomatici della possibile irregolarità di una cooperativa (paragrafo 4.2).

Incrociare le informazioni delle banche dati potrebbe, infatti, far emergere *“quei comportamenti scorretti che possono rappresentare un campanello d'allarme”*⁵⁶. Come indicato nel paragrafo precedente, infatti, l'obiettivo potrebbe essere quello di costruire un “cruscotto” e monitorare una serie di indicatori che permettano di individuare caratteristiche “anomale”: aggiungere al patrimonio informativo di Unioncamere l'insieme di informazioni contenute nelle banche dati di altri enti e istituzioni (come INPS, INAIL, Agenzia delle entrate, Ispettorato del Lavoro, SPSAL AUSL), potrebbe contribuire a costruire un “cruscotto” maggiormente completo e dinamico.

Fra le banche dati d'interesse citate nel corso delle audizioni, si segnala il sistema informativo del lavoro SILER, che registra le comunicazioni che i datori di lavoro inviano nel caso di assunzione di un lavoratore dipendente. La possibilità di seguire il dipendente nel suo percorso lavorativo e di seguire le trasformazioni che avvengono all'interno delle imprese sono informazioni utili poiché *“spesso capita che una cooperativa chiuda e riapra quasi contestualmente con una differente ragione sociale, con gli stessi amministratori e quasi sempre gli stessi dipendenti”*⁵⁷.

Dai contributi raccolti nei lavori della Commissione emerge anche la suggestione che una banca dati utile potrebbe essere quella dei dati di bilancio (depositati presso le Camere di Commercio Industria, Agricoltura e Artigianato).

Inoltre, è stata citata anche la banca dati delle cariche amministrative (presso le Camere di Commercio Industria, Agricoltura e Artigianato), che permette di conoscere per ciascuna cooperativa, e più in generale per ciascuna impresa dell'Emilia-Romagna, chi ricopre cariche amministrative o chi riveste altri ruoli all'interno dell'impresa.

Nell'audizione è stata segnalata la piattaforma informatica SICO (Sistema informativo costruzioni), messa a disposizione a partire dal 2012 con l'obiettivo di rispondere a quanto previsto dal decreto n. 81/2008 in materia di sicurezza, per cui ogni cantiere deve essere censito e *“la possibilità di gestire*

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

la notifica preliminare in modo completamente informatizzato tramite SICO dà anche la possibilità di poter avere un database ricco e direi onnicomprensivo anche di tutti i soggetti subappaltatori o comunque afferenti ai cantieri privati”⁵⁸.

Al tempo stesso, dalle audizioni, si riconosce la difficoltà ad accedere alle banche dati per svolgere analisi e confronti, *“difficoltà a reperire e a incrociare dei dati che probabilmente, messi a sistema, potrebbero generare una capacità di lettura superiore rispetto a quello che avviene oggi”⁵⁹.*

Secondo quanto emerso nel corso delle audizioni, la condivisione delle banche dati potrebbe avvenire attraverso la redazione di un Protocollo tra Regione, Ministero del Lavoro e Ministero dello Sviluppo Economico, al fine di far emergere gli indici-indizi che suggerirebbero di approfondire la conoscenza d’alcune situazioni a rischio d’abusi, anche attraverso la realizzazione sistematica di controlli da parte del Ministero sulle cooperative che non sono iscritte a una centrale cooperativa.

3.4. Il sistema dei controlli.

Nel corso delle audizioni, è emerso il tema dei controlli, ritenuto uno strumento che potrebbe rivestire una funzione molto importante per l’individuazione delle “false” cooperative.

Le associazioni di rappresentanza del mondo delle cooperative, anche dette centrali cooperative, oltre ad avere una funzione di rappresentanza del mondo della cooperazione, svolgono anche una funzione di vigilanza, in virtù di delega del Ministero dello sviluppo economico; tuttavia, la delega riguarda solo ed esclusivamente le cooperative aderenti; in Emilia-Romagna, questa funzione si esplica in un’attività che viene svolta annualmente o biennialmente, a seconda della tipologia delle cooperative e del fatturato.

Attraverso la revisione che le centrali cooperative svolgono (con cadenza annuale o biennale) nei confronti delle cooperative aderenti, vengono effettuati controlli su molti aspetti della vita delle cooperative, in particolare su quelli da cui possono scaturire indizi della illegalità di queste imprese, come la verifica sul grado di mutualità, sulla percentuale di stranieri tra i soci lavoratori, sulla sede, sui contratti di lavoro applicati.

Un aspetto emerso dalle audizioni della Commissione speciale è che le cooperative che intendono restare fuori dal perimetro della legalità tendenzialmente scelgono di non aderire ad alcuna centrale cooperativa, perché questo garantisce loro che probabilmente non saranno sottoposte a controlli, anche a causa della mancanza di fondi da parte del Ministero, che è l’Ente competente alla vigilanza e a effettuare la revisione sulle cooperative non iscritte.

⁵⁸ Resoconto integrale n. 4, seduta del 17 maggio 2018.

⁵⁹ Resoconto integrale n. 5, seduta del 21 maggio 2018.

Studi effettuati congiuntamente dall'Ispettorato nazionale del lavoro e dal Ministero dello sviluppo economico - ente deputato a vigilare sulla regolarità della mutualità delle cooperative, materia in cui l'Ispettorato ha solo potere di segnalazione - hanno appurato come i soggetti che sfuggono al controllo, alla revisione cooperativa siano anche quelli che il più delle volte utilizzano forme contrattuali distorte oppure non applicano i contratti nazionali stipulati dalle associazioni di categoria comparativamente più rappresentative.

Rispetto all'ambito soggettivo dei controlli, INAIL (Istituto d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro) dispone d'una banca dati che contiene solo le cooperative aventi sede legale nel territorio regionale; le cooperative che operano in Emilia-Romagna ma hanno sede altrove emergono solo in occasione della denuncia d'infortunio o di malattia professionale, evenienza improbabile dati i tempi di latenza solitamente superiori alla vita della "falsa" cooperativa.

Nell'audizione della Commissione dedicata all'Agenzia delle Entrate sono state illustrate le tre tipologie di controllo svolte dall'Agenzia stessa a carico delle cooperative: controlli svolti a seguito della convenzione stipulata con il MISE, controlli automatizzati (formali) ai sensi della normativa fiscale, controlli sostanziali ai sensi della normativa fiscale.

I controlli realizzati a seguito dell'apposita convenzione con il MISE sono mirati a verificare il rispetto dei requisiti della mutualità prevalente e accertare il diritto alle agevolazioni fiscali previste dalle norme tributarie.

I controlli formali prevedono una prima fase dove, per tutte le dichiarazioni presentate, attraverso l'utilizzo di procedure automatizzate vengono liquidate le imposte, i contributi dovuti e i rimborsi spettanti. A seguire, in una seconda fase, per le dichiarazioni selezionate in base a determinati criteri, viene effettuato il controllo della spettanza delle ritenute, dei contributi, delle detrazioni, degli oneri deducibili e dei crediti d'imposta dichiarati.

I controlli sostanziali comprendono l'invio di questionari e inviti con richieste documentali, attività di controllo svolta attraverso ispezioni e verifiche in azienda per acquisire documentazione contabile ed extracontabile per il controllo degli adempimenti fiscali e accertamento fiscale con rettifica delle dichiarazioni a seguito delle violazioni riscontrate. Sono inoltre svolti controlli specifici sulle cooperative che utilizzano crediti inesistenti per pagare le ritenute fiscali, previdenziali e assicurative in qualità di sostituti d'imposta. L'attenzione è infatti puntata sul fenomeno dei crediti IVA *"utilizzati in compensazione per pagare contributi e ritenute. Questo ci ha permesso di individuare dei soggetti a rischio e ci ha consentito, non solo di vedere, quindi contestare una serie di violazioni fiscali rilevanti, con conseguenti denunce penali e quant'altro, ma anche di farci un'idea più specifica di quali siano i rischi e dove si annidino questi rischi"*⁶⁰.

⁶⁰ *Ibidem.*

3.5. Azioni di contrasto al fenomeno delle “false” cooperative.

Nel corso delle diverse audizioni svolte dalla Commissione speciale sono state avanzate una serie di proposte volte a contrastare il fenomeno delle “false” cooperative.

Di seguito si riportano alcuni dei suggerimenti raccolti grazie ai contributi dei partecipanti alle audizioni che, messi a sistema, potrebbero fornire strumenti idonei a reprimere il fenomeno.

Un primo suggerimento da parte degli auditi è relativo all’avvio, ad opera del Governo, in attuazione del Protocollo sul Welfare, di ogni idonea iniziativa affinché le cooperative adottino trattamenti economici complessivi del lavoro subordinato, come disposto dall'art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, non inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle associazioni del movimento cooperativo e dalle organizzazioni sindacali. Inoltre, si suggerisce l’introduzione di una contrattazione collettiva europea, uguale per tutti i Paesi dell’Unione europea, per porre un freno al fenomeno del *dumping* (o pratica del minimo ribasso), ovvero al fatto che alcune aziende, che hanno sede legale in territori della Comunità diversi dall’Italia, utilizzano i lavoratori all’interno del nostro territorio applicando il trattamento contrattuale inferiore, proprio del Paese nel quale l’azienda ha sede.

Secondo gli auditi, anche la condivisione dei dati risulta utile per contrastare il fenomeno delle “false” cooperative, così come la conoscenza della tipologia contrattuale applicata dalle singole cooperative e dei singoli istituti del contratto collettivo applicato, nonché la disponibilità del libro paga.

Si suggerisce l’estensione del DURC (Documento unico di regolarità contributiva) ai committenti-appaltanti obbligati in solido per le irregolarità riscontrate a carico dell’appaltatore: a carico della impresa A (committente appaltante) verrebbero poste le eventuali irregolarità rilevate in capo alla impresa B (appaltatore di A).

L’estensione del DURC ai rapporti tra imprese private potrebbe rappresentare un “privilegio o rating”, eventualmente valorizzabile dalle stazioni appaltanti.

Un duplice suggerimento attiene alla introduzione anche nel mondo cooperativo, da una parte, di “white list”, che hanno una funzione specialistica e di contrasto ad un fenomeno particolare, quello malavitoso, e il soggetto che certifica una determinata condizione è esclusivamente un soggetto pubblico dedicato, ovvero le Prefetture; dall’altra, alla creazione di liste di merito, attraverso protocolli che definiscono le caratteristiche e i parametri di accesso, pur tenendo in considerazione il limite territoriale e quello derivante dalle soglie comunitarie.

E’ emersa anche l’importanza di stipulare accordi territoriali, contratti con le parti sociali, con le parti sindacali, di formulare accordi a livello di filiera, di comparto.

Un'altra tematica che risulta importante è la *moral suasion*, ovvero il fatto che le istituzioni, le associazioni di categoria e i sindacati possano esercitare un'attività di persuasione, al fine di sensibilizzare i soggetti anche solo potenzialmente coinvolti dal fenomeno della cooperazione "falsa". Viene suggerita una raccolta e sistematizzazione dei dati già disponibili presso le pubbliche amministrazioni ad opera della Regione, al fine di rendere edotta la committenza di *"quali sono le imprese che hanno generato dei problemi nel passato, che hanno avuto dei contenziosi, che hanno avuto dei problemi sul fronte della scorrettezza di rapporti di lavoro e quali invece no"*⁶¹.

Circa il ruolo degli enti locali è emerso, tra l'altro, che UPI ed ANCI potrebbero giocare un ruolo nell'ottica di messa in rete finalizzata ad offrire informazioni utili per un'analisi puntuale del fenomeno delle "false" cooperative e, in prospettiva, per un nuovo protagonismo di enti territoriali. Gli enti locali ed in particolare le province potrebbero, attraverso i loro osservatori, fornire un dettaglio utile sulla distribuzione delle forme cooperative dal momento che, come è emerso dalle audizioni, esiste una terziarizzazione più forte in alcuni territori rispetto ad altri.

3.6. Le *best practices*.

Fra i contributi dei partecipanti alle audizioni è emersa l'esistenza di alcune buone pratiche di carattere operativo, affinate al fine di contrastare il fenomeno delle "false" cooperative.

Durante le sedute della Commissione è stato segnalato il cd. *"dumping contrattuale"* (pratica del minimo ribasso) attuato dalle "false" cooperative con la *"conseguente concorrenza sleale mediante la gestione dei rapporti di lavoro"*⁶². Per contrastare questa pratica, fra le azioni individuate, si riportano:

- il protocollo firmato dai sindacati e dalle associazioni delle cooperative;
- i protocolli relativi all'Interporto e all'Autostazione di Bologna.

Un altro tema importante trattato nelle audizioni è relativo alla possibilità di considerare, in caso di cambio di appalto e di cooperativa, la clausola sociale, disciplinata dall'art. 50 del D.Lgs. 50/2016⁶³ e ripresa dall'art. 26 del "Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili in Emilia-Romagna" (legge regionale n. 18/2016)⁶⁴; la

⁶¹ Resoconto integrale n. 8, seduta del 28 giugno 2018.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. n. 50/2016 *"Per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. I servizi ad alta intensità di manodopera sono quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto."*

⁶⁴ Ai sensi dell'art. 26, comma 3, della L.R. n. 18/2016, nell'ambito degli appalti pubblici, la Regione opera per *"promuovere l'inserimento, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del decreto legislativo n. 50 del 2016, nei bandi di gara e*

clausola sociale è quella previsione, inserita negli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi, non di natura intellettuale, volta a tutelare la stabilità occupazionale del personale impiegato, nel caso in cui vi sia un passaggio da un affidatario a un altro.

In Emilia-Romagna ad oggi sono stati firmati 458 accordi dove, anche nel rapporto privato/privato, è inserita la clausola sociale per la garanzia contrattuale per le varianti dei livelli occupazionali.

Si è evidenziata l'importanza della condivisione delle politiche economiche attraverso il "Patto per il lavoro", il quale stabilisce che la Consulta per la legalità è il luogo in cui si discutono modalità, indicazioni e caratteristiche relative al sistema degli appalti al fine di premiare qualità, regolarità e trasparenza.

Nella stessa audizione è stata segnalata, per il settore delle costruzioni, la redazione a cura dell'ANAC di linee guida sull'affidabilità contrattuale per le imprese edili. Inoltre, è stata citata la tematica della *moral suasion*, *"una responsabilità che tutti avvertiamo e che abbiamo sottoscritto nel Patto per il lavoro: lavorare per la formazione di determinati principi"*.

E' stata, inoltre, segnalata l'esperienza del "Piano operativo FROZEN" di INPS, introdotto con la circolare INPS n. 93 del 30 maggio 2017, con il quale s'intende potenziare la funzione di contrasto alla simulazione di rapporti di lavoro finalizzata alla fruizione indebita di prestazioni previdenziali. Questo strumento è infatti volto a *"intercettare le denunce contributive che presentano profili di rischio "bloccandone" temporaneamente gli effetti e permettendo una analisi maggiormente accurata ad opera dell'Ente"*⁶⁵.

Un esempio di raccolta dati territoriale è fornito dall'Osservatorio della Provincia di Modena relativo al settore delle carni promulgato dall'Assessorato alla legalità ed attività produttive della Regione Emilia-Romagna. Uno degli osservatori meglio strutturati è quello per gli appalti delle cooperative sociali di Reggio Emilia che ha una funzione di sola consulenza in materia di appalti e di verifica della corretta applicazione delle normative ma non prevede la raccolta di dati.

Un altro esempio virtuoso di contrasto al fenomeno delle "false" cooperative è rappresentato dal gruppo di lavoro costituito da Provincia di Modena, Ministero del Lavoro, Ministero dello Sviluppo Economico, filiera delle imprese (incluse le cooperative), Associazioni di categoria, Organizzazioni sindacali e per una parte anche dal Comune di Castelnuovo Rangone. Il gruppo di lavoro, preso atto della necessità d'avere a disposizione uno strumento operativo utile nel controllo e contrasto degli appalti illeciti di lavoro ha redatto una bozza di protocollo tra Regione ed i Ministeri del Lavoro e dello Sviluppo Economico.

negli avvisi, di clausole sociali volte a favorire la stabilità occupazionale del personale impiegato anche con riferimento alla clausola di assorbimento del personale impiegato dal precedente aggiudicatario, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità (lett. b).

⁶⁵ Resoconto integrale n. 9, seduta del 17 luglio 2018.

CAPITOLO 4

LA DEGENERAZIONE DELLA COOPERAZIONE: IL LAVORO NELLE “FALSE” COOPERATIVE TRA *DUMPING* SALARIALE E DISTORSIONE DELLA CONCORRENZA

Sommario: 4.1. Duplicità dei rapporti associativo e di lavoro e conseguenze sulla disciplina applicabile. – 4.2. La “falsa” cooperazione tra appalto e somministrazione illecita. - 4.3. - La competizione al ribasso con riferimento al trattamento economico del socio lavoratore. - 4.4. La distorsione della concorrenza tra cooperazione “falsa” e procedure d’appalto.

4.1. Duplicità dei rapporti associativo e di lavoro e conseguenze sulla disciplina applicabile.

Nelle “false” cooperative, vengono meno gli elementi tipici che hanno portato al riconoscimento costituzionale della funzione sociale del fenomeno cooperativo: in esse viene formalmente adottato lo schema mutualistico e sono rispettate le norme del diritto societario e le disposizioni contenute nella l. n. 142/2001, ma di fatto mancano il carattere democratico, la partecipazione dei soci lavoratori alla gestione dell’impresa e l’equa ripartizione dell’occasioni di lavoro, che contraddistinguono la cooperazione. Inoltre, come emerso anche nelle audizioni della Commissione, in genere si tratta di cooperative con una “vita breve”, spesso dotate di un patrimonio molto ridotto ed un alto livello di indebitamento, gestite da amministratori unici che di frequente sono a capo di più una cooperativa e nelle quali di frequente viene aggirata l’applicazione della disciplina posta a tutela del lavoratore socio. Dal momento che in esse vengono a mancare tali elementi, quello delle “false” cooperative è quindi un “*fenomeno simulatorio*”, che, in quanto tale, dovrebbe essere non produttivo di effetti sul piano civilistico⁶⁶.

Nella distinzione tra cooperative genuine e cooperative “false” assume dunque un “ruolo qualificante” l’effettiva sussistenza del rapporto associativo accanto al rapporto di lavoro.

La legge 142/2001 ha optato per la tesi “dualistica”, in base alla quale tra socio lavoratore e cooperativa intercorrono due distinti rapporti, uno associativo e l’altro di lavoro⁶⁷. L’art. 1, comma 3, della legge citata, come modificato dall’art. 9 della l. n. 30/2003, dispone che “*il socio lavoratore di cooperativa stabilisce con la propria adesione o successivamente all’instaurazione del rapporto*

⁶⁶ Rivero R., *Cooperative spurie ed appalti: nell’inferno del lavoro illegale*, in *Questione Giustizia*, 30 aprile 2019. Sul punto cfr. anche Imberti L., *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè, Milano, 2012, 91; Spattini S., *Somministrazione illecita e cooperative spurie*, in *Bollettino ADAPT*, 23 giugno 2014.

⁶⁷ A favore di tale approccio, in precedenza cfr. Biagi M., *Cooperazione e rapporto di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1983.

associativo un ulteriore rapporto di lavoro, in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata non occasionale”, rapporto che è finalisticamente orientato al raggiungimento degli scopi sociali⁶⁸.

Inoltre, l’art. 1, comma 2, nello specificare i caratteri che deve avere il rapporto mutualistico nelle società cooperative, prevede che *“i soci lavoratori di cooperativa: a) concorrono alla gestione dell’impresa partecipando alla formazione degli organi sociali e alla definizione della struttura di direzione e conduzione dell’impresa; b) partecipano alla elaborazione di programmi di sviluppo e alle decisioni concernenti le scelte strategiche, nonché alla realizzazione dei processi produttivi dell’azienda; c) contribuiscono alla formazione del capitale sociale e partecipano al rischio d’impresa, ai risultati economici ed alle decisioni sulla loro destinazione; d) mettono a disposizione le proprie capacità professionali anche in relazione al tipo e allo stato dell’attività svolta, nonché alla quantità delle prestazioni di lavoro disponibili per la cooperativa stessa*”. In mancanza di questi elementi tipici del rapporto associativo, si configura un ordinario rapporto di lavoro subordinato⁶⁹.

In ragione del particolare collegamento tra il rapporto associativo e il rapporto di lavoro sono previste delle deroghe rispetto alla disciplina del lavoro subordinato⁷⁰, tra cui, ad esempio, l’esclusione delle tutele previste a favore del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo dall’art. 18 st. lav. *“ogni volta che venga a cessare, col rapporto di lavoro, anche quello associativo*”. In virtù della connessione tra i due rapporti, infatti, ai sensi dell’art. 5, comma 2, *“il rapporto di lavoro si estingue con il recesso o l’esclusione del socio deliberati nel rispetto delle previsioni statutarie e in conformità con gli articoli 2526 e 2527 del Codice civile*”, senza che sia necessaria l’intimazione del licenziamento, con una deroga rispetto alla disciplina prevista in materia di licenziamenti⁷¹. In giurisprudenza ed in dottrina sono emerse non poche incertezze proprio sul piano degli effetti scaturenti dalla relazione tra i due rapporti, soprattutto nella loro fase estintiva e del differente peso che si assegna alla specialità del rapporto cooperativo rispetto allo schema della subordinazione. Le

⁶⁸ Cfr. Imberti L., *La disciplina del socio lavoratore tra vera e falsa cooperazione*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .IT - 61/200745 ss.; Miscione M., *L’ambito di applicazione della l. n. 142/2001*, in Garofalo D., Miscione M. (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa. L. n. 142/2001 e provvedimenti attuativi*, Ipsoa, 2002, 33, che evidenzia come tra questi due distinti rapporti ci sia un «collegamento negoziale»: il rapporto associativo è, infatti, «condizione per l’instaurazione del rapporto di lavoro». Tale affermazione è in linea con l’interpretazione di chi ritiene che il collegamento negoziale tra i due rapporti abbia natura “unidirezionale”, nel senso che di fatto prevale il rapporto associativo. Cfr. Dondi G., *La disciplina della posizione del socio di cooperativa dopo la c.d. legge Biagi*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, 61 ss. In dottrina vi è chi ha sostenuto la tesi opposta, come, ad esempio, Gragnoli E., *Collegamento negoziale e recesso intimato al socio-lavoratore*, in *Lav. giur.*, 2007, 446 ss.

⁶⁹ Cfr. Imberti L., *Il socio lavoratore di cooperativa. Disciplina giuridica ed evidenze empiriche*, cit., 122-123 e 128 ss.

⁷⁰ Zoli C., *Le modifiche alla riforma della posizione giuridica del socio lavoratore di cooperativa*, in Carinci M. T. (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione mercato del lavoro. l. n. 30/2003*, Ipsoa, 2003, 283 ss.

⁷¹ Passalacqua P., *Il lavoro tra autonomia e subordinazione. Il lavoro coordinato, il lavoro del socio di cooperativa, l’associazione in partecipazione*, Utet, Milano, 2009, 120 ss. A favore di tale interpretazione si è espressa anche la Circolare del Ministero del Lavoro del 17 giugno 2002, n. 34, che conclude sul punto affermando che se la cessazione dell’attività lavorativa *“può non essere motivo di recesso del socio dal rapporto sociale, al contrario il recesso era e continua a essere presupposto dell’interruzione del rapporto di lavoro del socio*”.

Sezioni Unite della Corte di Cassazione sono intervenute sulla questione e hanno ribadito il principio, secondo cui *“la cessazione del rapporto di lavoro, non soltanto per recesso datoriale, ma anche per dimissioni del socio lavoratore, non implica necessariamente il venir meno di quello associativo. Ciò perché il rapporto associativo può essere alimentato dal socio mediante la partecipazione alla vita ed alle scelte dell’impresa, al rischio ed ai risultati economici della quale comunque egli partecipa, a norma della L. n. 142 del 2001, art. 1, comma 2. Né la figura del socio inerte, che emerge anche per mano del legislatore, con riguardo alla cooperativa a mutualità non prevalente, entra in frizione con le regole costituzionali, in quanto l’art. 45 Cost., riconosce funzione sociale alla cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata, alla quale il socio inerte non è estraneo. La cessazione del rapporto associativo, tuttavia, trascina con sé ineluttabilmente quella del rapporto di lavoro. Sicché il socio, se può non essere lavoratore, qualora perda la qualità di socio non può più essere lavoratore”*⁷².

È quindi evidente che il carattere mutualistico e l’effettiva sussistenza del rapporto associativo sono presupposti imprescindibili per l’applicazione della disciplina speciale contenuta nella l. n. 142/2001, e possono essere in considerazione come indici utili nella identificazione delle cooperative genuine. Nell’ottica di tutelare la cooperazione, che ha avuto e ha tutt’oggi una notevole importanza nello sviluppo economico e sociale sia a livello regionale, che a livello nazionale⁷³, è opportuno individuare le “false” cooperative e le pratiche scorrette e fraudolente poste in essere da esse per ridurre i costi ed essere competitive nel mercato. Tale studio può offrire elementi utili nella ricerca e nell’identificazione di strumenti per contrastare questo fenomeno e per tutelare la dignità dei lavoratori impiegati nei settori in cui tali cooperative sono più diffuse.

Le problematiche di maggior rilievo connesse ad un utilizzo deviato dello schema cooperativo sono legate al *dumping* sociale e contrattuale generato dall’agire delle “false” cooperative sul mercato. Nei

⁷² Cfr. Cass., sez. un., 20 novembre 2017, n. 27436, in *Lav. giur.*, 2018, 1, 25 ss., con nota di Rivero R., *Il socio lavoratore di cooperativa ed il ritorno all’antico delle Sezioni Unite n. 27436/2017*. Si contrappone dunque a quell’orientamento secondo cui non rientra fra i casi in cui l’art. 2 della l. n. 142/2001 esclude l’applicabilità dell’art. 18 St. lav. l’ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro *“derivante dalle cause di estromissione dalla società previste dallo statuto per ragioni attinenti al rapporto societario (diverse da quelle che possono determinare il licenziamento disciplinare), come, ad esempio, la mancata partecipazione ad un certo numero di assemblee, l’omesso versamento della quota sociale e così via”*. In tal senso, cfr., *ex plurimis*, Cass., sez. lav., 23 gennaio 2015, n. 1259, secondo cui, quindi, rilevano le ragioni per cui il socio lavoratore è stato escluso.

⁷³ Cfr. Laforgia S., *La cooperazione e il socio-lavoratore*, Giuffrè, Milano, 2009, 23, che evidenzia l’importante funzione sociale delle cooperative, accanto a quella economica, anche dal punto di vista della funzione «di ammortizzatore sociale» svolto, «con l’avvallo del legislatore ordinario» dal fenomeno cooperativo, *“che ha assorbito sacche di disoccupati, di soggetti “sotto – protetti” e lavoratori irregolari”*: l’A. fa riferimento alla ciclica attenzione posta dal legislatore alla promozione del fenomeno cooperativo, specialmente in occasione di fasi di contrazione economica e disoccupazione. Cfr. anche Romagnoli U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, Giuffrè, Milano, 1967, 230, che sottolinea l’importante ruolo di *“attivazione sul piano economico”* dell’interesse collettivo svolto dalle cooperative di lavoro, sorte *“allo scopo precipuo di contribuire a risolvere il problema della disoccupazione sostituendo in alcuni settori (particolarmente, nell’agricoltura) l’iniziativa economica individuale o sollecitando, mediante pressioni di varia natura, quella dello Stato nelle regioni più arretrate nel paese”*.

paragrafi che seguono ci si concentrerà in particolare sull'attività di intermediazione illecita di manodopera di fatto spesso svolta da tali cooperative, aggirando la disciplina e i divieti previsti dalla legge in materia di somministrazione di lavoro, nonché sullo sfruttamento dei lavoratori da parte delle false cooperative, che di frequente svolgono le attività economiche con un'estrema compressione dei costi del lavoro, non applicando il trattamento economico previsto dai contratti collettivi che dovrebbe essere garantito ai lavoratori, ai sensi dell'art. 3, l. n. 142/2001, e dell'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, e sulla distorsione della concorrenza generata da questa competizione al ribasso, che può avere effetti non irrilevanti sulle altre imprese, anche con riferimento all'aggiudicazione e all'esecuzione degli appalti pubblici.

4.2. La “falsa” cooperazione tra appalto e somministrazione illecita.

Si è già rilevato come l'attività svolta dalle “false” cooperative sia talvolta riconducibile alla fornitura illecita di manodopera: sotto lo schermo dei contratti di appalto, queste spesso svolgono un'attività che consiste esclusivamente nel mettere a disposizione del committente/utilizzatore dei lavoratori, nei confronti dei quali il potere direttivo e organizzativo è esercitato poi direttamente da quest'ultimo⁷⁴. Lo svolgimento di tale attività da parte di un soggetto non autorizzato alla somministrazione di lavoro può essere dunque anche considerato come un indice utile, insieme ad altri elementi, ad individuare una “falsa” cooperativa.

Per comprendere le implicazioni dell'intrecciarsi della somministrazione illecita e della falsa cooperazione, pare opportuno fare qualche precisazione. Innanzitutto, occorre ribadire che nell'ordinamento italiano, al di fuori delle deroghe espressamente previste dalla legge, tra le quali rientra la somministrazione di lavoro⁷⁵, vige un divieto di interposizione di manodopera. Tale divieto è espressione dell'avversione dell'ordinamento nei confronti di una dissociazione tra il datore di lavoro formale e l'effettivo utilizzatore della prestazione, diretta a liberare i datori di lavoro dalla responsabilità giuridica ed economica nei confronti dei lavoratori utilizzati⁷⁶.

⁷⁴ Cfr. M. Tiraboschi, «Agenzie» di servizi e cooperative di produzione e lavoro, Lav. Giur., 1994, 562.

⁷⁵ La somministrazione di lavoro è oggi disciplinata dagli artt. 30- 40 del d.lgs. n. 81/2015.

⁷⁶ Cfr. Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T., *Diritto del lavoro. 2. Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, Milano, 2011, 113. In origine il divieto di interposizione di manodopera era sancito dalla l. n. 1369/1960; in relazione ad esso sono poi intervenute la l. n. 196/1997 e il d.lgs. 276/2003, che ha abrogato la legge del 1960. Sul divieto di interposizione, cfr. anche Carinci M. T., *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro: somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo*, Giappichelli, Torino, 89 ss.; Carinci M. T., *La fornitura di lavoro altrui. Interposizione, comando, lavoro temporaneo, lavoro negli appalti*, in Schlesinger P. (diretto da), *Commentario al Codice Civile*, Milano, 2000; Mazzotta O., *Rapporti interpositori e rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1979.

L'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, nel delineare la linea di confine tra appalto e somministrazione, richiama l'art. 1655 c.c.⁷⁷, da cui mutua gli elementi caratterizzanti della fattispecie: il contratto di appalto si distingue dalla somministrazione di lavoro per l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore e l'assunzione da parte dello stesso imprenditore del rischio d'impresa⁷⁸. L'organizzazione dei mezzi deve essere interpretata come organizzazione di impresa, che non comporta necessariamente l'utilizzo e l'organizzazione da parte dell'appaltatore di propri mezzi materiali o di capitali: si è ritenuto sufficiente, ad esempio, che l'appaltatore “diriga” in modo effettivo anche solo beni immateriali, come il *know how* dell'azienda, o i lavoratori impiegati nell'appalto. Infatti, in relazione ai cd. appalti *labour intensive*, cioè ad alta intensità di manodopera o “leggeri”, che, in ragione delle particolari esigenze organizzative dell'opera o del servizio dedotti in contratto, non richiedono l'impiego di mezzi materiali e in cui l'attività consiste prevalentemente nello svolgimento di lavoro, l'art. 29 specifica che l'organizzazione dei mezzi necessari può anche risultare dall'esercizio “*del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto*”: per escludere che si tratti di un appalto di manodopera e accertare la liceità dell'appalto, in questi casi è dunque necessario verificare che l'appaltatore eserciti effettivamente i poteri tipici del datore di lavoro. Ciò vuol dire che è illecita e ricade nel divieto di interposizione l'attività dell'appaltatore che si limita a mettere a disposizione del committente una prestazione lavorativa, senza che da parte dell'appaltatore-datore di lavoro ci sia “*una reale organizzazione della prestazione stessa, finalizzata ad un risultato produttivo autonomo, né una assunzione di rischio economico con effettivo assoggettamento dei propri dipendenti al potere direttivo e di controllo*”, rimanendo in capo a questo solo la mera gestione amministrativa del rapporto di lavoro⁷⁹.

Il ricorso da parte dei committenti a contratti che si rivelano essere di pseudo-appalto è spesso diretto alla ricerca del prezzo più basso e della riduzione del costo del lavoro. Infatti, con riferimento agli appalti non sussiste un principio di parità di trattamento dei lavoratori, simile a quello oggi previsto in relazione alla somministrazione dall'art. 35 del d.lgs. n. 81/2015, ai sensi del quale, a parità di

⁷⁷ Ai sensi dell'art. 1655 c.c., l'appalto è “il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro”.

⁷⁸ Il che significa che l'appaltatore deve sostenere realmente i rischi derivanti dall'esercizio di un'attività di tipo imprenditoriale. Per un commento all'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, cfr. anche Alvino I., *La tutela del lavoro nell'appalto*, in Amoroso G., Dicerbo V., Maresca A., (a cura di), *Il diritto del lavoro. Costituzione, codice civile e leggi speciali*, I, Giuffrè, Milano, 2017, 1740 ss.; 143 ss.; Magnani M., *Le esternalizzazioni e il nuovo diritto del lavoro*, in Magnani M., Varesi P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Torino, 2004, 283 ss.; Scarpelli F., *Appalto e distacco. Art. 29*, in Gragnoli E., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, 435 ss.

⁷⁹ Cfr., *ex multis*, Cass., sez. lav., 27 novembre 2018, n. 30694; Cass., sez. lav., 26 ottobre 2018, n. 27213; Cass., sez. lav., 28 febbraio 2013, n. 7820; Cass., sez. lav., 13 marzo 2013, n. 6343.

mansioni, i lavoratori del somministratore hanno diritto «a condizioni economiche e normative complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore».

La disciplina della somministrazione è stata oggetto di numerose modifiche, anche per quanto riguarda le sanzioni previste per la somministrazione irregolare. All'appalto non genuino, privo dei requisiti individuati dall'art. 29, comma 1 del d.lgs. n. 276/2003⁸⁰, si applicava la sanzione prevista dall'art. 18 comma 5 bis dello stesso decreto, ai sensi del quale *“l'utilizzatore e il somministratore sono puniti con la pena della ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione”*. Inoltre, l'art. 28 del d.lgs. n. 276/2003 disciplinava il reato di somministrazione fraudolenta e puniva con un'ammenda la condotta consistente nella somministrazione posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo. Il *Jobs Act*, nel d.lgs. n. 81/2015, ha abrogato il reato di somministrazione fraudolenta; poi il d.lgs. n. 8/2016 ha depenalizzato le fattispecie di reato previste dall'art. 18, comma 5 bis, del d.lgs. n. 276/2003, con la conseguenza che le sanzioni applicabili in caso di somministrazione abusiva e utilizzazione illecita della manodopera sono solo di carattere amministrativo e non più penale⁸¹. Da ultimo, il d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito dalla l. n. 96/2018, recante *“Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”*, cd. Decreto Dignità ha inserito nel d.lgs. 81/2015 l'art. 38 bis, che ha reintrodotto il reato di somministrazione fraudolenta. Ai sensi di tale norma, che sostanzialmente riproduce quanto era previsto dall'art. 28 del d.lgs. n. 276/2003, ferme restando le sanzioni di cui all'art. 18 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, *“quando la somministrazione di lavoro è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore, il somministratore e l'utilizzatore sono puniti con la pena dell'ammenda di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione”*⁸². La fornitura e l'utilizzo illecito di manodopera con finalità elusive delle tutele di carattere retributivo, assicurativo, previdenziale e normativo integra quindi un reato di natura contravvenzionale⁸³. In tale ipotesi, come evidenziato da taluno, potrebbero rientrare le condotte di quegli operatori economici che applicano ai lavoratori

⁸⁰ Ai sensi dell'art. 29, comma 3 bis d.lgs. n. 276/2003 nel caso di appalto non genuino, al pari di quanto previsto dall'art. 38, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015 in relazione alla somministrazione irregolare, è rimessa al lavoratore interessato la scelta di richiedere la costituzione del rapporto alle dipendenze dell'effettivo utilizzatore della prestazione. Sul punto, cfr. Cass., sez. lav., 10 giugno 2019, n. 15557; Cass., S.U., 7 febbraio 2018, n. 2990.

⁸¹ L'art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 8/2016, infatti, stabilisce che «non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda».

⁸² Per completezza, si ricorda inoltre che, nell'intento di contrastare il fenomeno del caporalato, la l. n. 199/2016 ha modificato l'art. 603 bis c.p., relativo al reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

⁸³ Cfr. Scarpelli F., *Convertito in legge il “Decreto Dignità”: al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi*, in *Giustizia vicile.com* 3 settembre 2018; De Santis G., *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, 5, 1759 ss. e 2018, 6, 2055 ss.; Sartori A., *Prime osservazioni sul Decreto «Dignità»: controriforma del Jobs act con molte incognite*, in *RIDL*, 2018, 651 ss..

trattamenti retributivi inferiori a quelli previsti dai CCNL indicati dalla legge o che cercano di eludere il relativo obbligo contributivo, ponendolo “*a carico di cooperative di comodo*”⁸⁴.

Da quanto emerso durante le audizioni presso la Commissione, risulta che la “falsa” cooperazione è degenerata in una ben più grave prassi sistematica di gestione illecita di alcune realtà produttive.

Il sistema, ovvero la formula del “malaffare”, può essere, in sintesi, così descritto: l’impresa mantiene alle proprie dipendenze dirette solo una parte minoritaria del suo effettivo organico, quali impiegati, capi tecnici, quadri, manutentori; per la parte maggioritaria, invece, e cioè per gli operai (spesso extracomunitari), si ricorre alla prassi di farli assumere in qualità di soci - lavoratori da cooperative alle quali l’impresa stessa affida contestualmente l’appalto dell’intera produzione dello stabilimento. Queste pseudo - cooperative, in realtà, sono solo dei “prestanome” dell’imprenditore – committente, da lui stesso costituite tramite soggetti fondatori privi di qualsiasi credibilità (ad esempio: immigrati semianalfabeti, che peraltro risultano rappresentanti legali della “falsa” cooperativa), con il solo scopo di fornire, poi, allo stesso imprenditore - committente il lavoro operaio da utilizzare negli impianti dell’impresa.

Si tratta, pertanto, di appalti di mera manodopera affidati dall’imprenditore alla pseudo - cooperativa prestanome appaltatrice, al solo scopo di sfruttamento: quei c.d. “soci - lavoratori” vengono, infatti, inquadrati e retribuiti non già secondo il CCNL del settore di riferimento, come quello dell’industria alimentare o della “logistica trasporto merci”, ma secondo contratti diversi e meno vantaggiosi. Ad esempio, ciò accade tipicamente, utilizzando il CCNL delle cosiddette cooperative multiservizi (pulizie e facchinaggio) o di altri settori “poveri”, o anche ricorrendo a contratti collettivi cosiddetti “pirata”, ovvero non sottoscritti da confederazioni sindacali maggiormente rappresentative. Le tariffe retributive, in concreto applicate, sono anche del 40% inferiori rispetto al dovuto ed una simile condotta elusiva si traduce in un guadagno illecito dell’imprenditore formalmente appaltante, che, in realtà, è il titolare di tutto il sistema.

Le suddette pseudo-cooperative, inoltre, trattano i loro soci lavoratori in modo semischiavistico, con orari di lavoro lunghissimi, ritmi lavorativi incalzanti e irregolarità di ogni tipo, quali sistematiche omissioni contributive e modalità frodatorie nella retribuzione, come il pagamento, a mo’ di retribuzione, di apparenti rimborsi spese per inesistenti trasferte (con evasione fiscale e previdenziale).

L’imprenditore – committente resta però formalmente estraneo a questi illeciti perché quegli operai non sono propri dipendenti, bensì soci - lavoratori delle pseudo-cooperative, le quali, di solito, dopo

⁸⁴ Rivero R., *La sottile linea tra legalità e sfruttamento nel lavoro*, Intervento al corso di formazione “*Sfruttamento lavorativo e nuove forme di schiavitù*”, Roma, Corte di Cassazione, 23.3.2017, 10 ss..

un biennio circa di malversazioni, vengono messe in liquidazione, lasciando dietro di sé debiti per evasione contributiva e fiscale, oltre che altre situazioni giuridiche soggettive pendenti.

Vengono rimpiazzate, però, da nuove pseudo - cooperative appaltatrici, le quali (bontà loro) assumono quegli stessi operai come soci – lavoratori e il sistema riprende, alimentando il circolo vizioso della “falsa” cooperazione e della concorrenza sleale alla cooperazione “sana” che opera nel rispetto della legalità, delle regole di mercato e dei diritti e della dignità dei soci - lavoratori.

Il sistema illegale sopra descritto è stato già oggetto di accertamento da parte della Guardia di Finanza e in un caso, almeno, è stato portato all’attenzione della magistratura (Tribunale di Modena); tuttavia, come detto, è convinzione generale negli ambiti socio-economici interessati che non si tratti affatto di casi isolati, bensì, appunto, di un “sistema” che è stato utilizzato in diversi settori.

4.3. La competizione al ribasso con riferimento al trattamento economico del socio lavoratore.

Tra le ragioni che hanno portato all’approvazione di una normativa volta a disciplinare il rapporto di lavoro dei soci lavoratori di cooperative vi è “*l’esigenza di combattere la cd. falsa cooperazione*”, che utilizza “*lo strumento del rapporto associativo al solo scopo di eludere la legislazione del lavoro nel suo complesso e in particolare l’applicazione nei confronti dei soci dei principali istituti retributivi*”⁸⁵. Con lo scopo di prevenire pratiche di dumping salariale, il legislatore nella legge 142/2001 ha introdotto l’obbligo per le società cooperative di applicare ai soci lavoratori le previsioni dei contratti collettivi, individuati come parametri vincolanti per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente in attuazione del diritto riconosciuto dall’art. 36 Cost.⁸⁶. Ai sensi dell’art. 3 della l. n. 142/2001, “*le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, ovvero, per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contratti o accordi collettivi specifici, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo*”⁸⁷. A completamento di tale previsione, al

⁸⁵ Cfr. Circolare Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 17 giugno 2002, n. 34, *Revisione della legislazione in materia cooperativistica con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore. L.142 del 3.4.2001*.

⁸⁶ Secondo la Circolare del ministero del lavoro da ultimo citata, “*la norma dà un’applicazione estensiva dell’art. 36 della Cost.: la retribuzione del socio lavoratore subordinato deve essere pari ai minimi contrattuali non solo per la retribuzione di livello (o tabellare o di qualifica) bensì per il “trattamento complessivo” ivi comprese, quindi, le voci retributive diverse (straordinario, festivo) e le retribuzioni parziali differite*”.

⁸⁷ Inoltre, il comma 2 della norma riconosce all’assemblea la facoltà di deliberare trattamenti economici ulteriori “*a titolo di maggiorazione retributiva, secondo le modalità stabilite in accordi collettivi*” e “*in sede di approvazione del bilancio di esercizio, a titolo di ritorno, in misura non superiore al 30 per cento dei trattamenti retributivi complessivi di cui al comma 1 e alla lettera a), mediante integrazioni delle retribuzioni medesime, mediante aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato*”. La circolare n. 10 del 18 marzo 2004 del Ministero del lavoro ha precisato che “*al socio lavoratore inquadrato con rapporto di lavoro subordinato [deve] essere garantita una retribuzione non inferiore ai minimi contrattuali non solo per quanto riguarda la retribuzione di livello, (...) ma anche per quanto riguarda le altre*

fine di contrastare fenomeni elusivi connessi al ricorso a contratti collettivi stipulati da associazioni di comodo contenenti minimi tabellari inferiori di circa il 30% rispetto a quelle previste dai CCNL sottoscritti dalle principali confederazioni e associazioni di categoria, l'art. 7, comma 4, d. l. n. 248/2007, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 28 febbraio 2008, n. 31, ha disposto che *“fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i 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”*. Tale disposizione è intervenuta in seguito all'Accordo del 31 maggio 2007 relativo al “Tavolo di concertazione. Sistema di tutele, mercato del lavoro e previdenza. Proposte comuni di Agci, Confcooperative, Legacoop, Cgil, Cisl, Uil in materia di “false” cooperative, appalti e dumping contrattuale”, nel quale le parti sociali avevano riconosciuto i contratti di lavoro sottoscritti da organizzazioni datoriali e sindacali di dubbia rappresentatività come uno *“strumento di vero e proprio dumping sociale lesivo dei trattamenti dei lavoratori e non rispettoso dell'articolo 36 della Costituzione”*. Perciò le parti sociali hanno richiesto al Ministero del Lavoro la predisposizione di un'apposita circolare interpretativa dell'art. 3 della legge 142/2001, diretta a chiarire *“la natura dei “contratti nazionali di settore o di categoria affine” per evitare la proliferazione di CCNL sottoscritti da organizzazioni datoriali e sindacali prive di reale rappresentatività, e la cui stipula determina dumping sociale distorsivo delle condizioni sia di concorrenza sia di tutela del lavoro, e non rispettoso dell'articolo 36 della Costituzione”*. Nel Protocollo d'intesa siglato il 10 ottobre 2007 da Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Ministero dello Sviluppo Economico, Agci, Confcooperative, Legacoop, Cgil, Cisl, Uil, il governo ha assunto l'impegno di avviare *“ogni idonea iniziativa amministrativa affinché le cooperative adottino trattamenti economici complessivi del lavoro subordinato, previsti dall'articolo 3 comma 1 della legge 3 aprile 2001, n. 142, non inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle associazioni del movimento cooperativo e dalle organizzazioni sindacali per ciascuna parte comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore di riferimento”*. L'obiettivo così perseguito era quello di contrastare la frequente applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni datoriali e sindacali di non accertata rappresentatività, che prevedono

norme del contratto che prevedono voci retributive fisse, ovvero il numero delle mensilità e gli scatti di anzianità, a fronte delle prestazioni orarie previste dagli stessi contratti di lavoro”.

trattamenti retributivi potenzialmente in contrasto con la nozione di retribuzione sufficiente di cui all'art. 36 Cost.⁸⁸.

La legittimità di tale rinvio al CCNL stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente è stata più volte messa in dubbio. Sulla questione è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale del 26 marzo 2015, n. 51⁸⁹, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 39 Cost., dell'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007: tale norma, infatti, *“lungi dall'assegnare ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative efficacia erga omnes, mediante un recepimento normativo degli stessi, richiama i predetti contratti e, più precisamente, i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.”*. Tale norma, infatti, si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, facendo rinvio *“alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative”*. Questo orientamento è in linea l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene *“conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative”*⁹⁰.

Come in più occasioni affermato dalla giurisprudenza, quindi, *“al socio lavoratore subordinato spetta la corresponsione di un trattamento economico complessivo (ossia concernente la retribuzione base e le altre voci retributive) comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine”*⁹¹.

Il diritto ad una retribuzione non inferiore ai minimi contrattuali non è condizionato nemmeno dall'entrata in vigore del regolamento interno della cooperativa di cui all'art. 6 della l. n. 142/2001,

⁸⁸ Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51. Il ministero del lavoro nella circolare del 1° giugno 2012 ha individuato alcuni indici sintomatici della rappresentatività sindacale, quali il numero complessivo delle imprese associate, il numero complessivo dei lavoratori occupati; la diffusione territoriale e il numero dei contratti collettivi nazionali stipulati e vigenti.

⁸⁹ Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51, in *RGL*, 2015, 3, 493 ss., con nota di Barbieri M., *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*. Cfr. anche i commenti di Schiuma D., *Il trattamento economico del socio subordinato di cooperativa: la Corte costituzionale e il bilanciamento fra libertà sindacale e il principio di giusta ed equa retribuzione* in *DRI*, 2015, 3, 823 ss.; Laforgia S., *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un'altra occasione per la corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*, in *ADL*, 2015, 4-5, 928 ss.

⁹⁰ In tal modo la Corte *“si raccorda direttamente con la nota giurisprudenza di legittimità fondata sugli artt. 36, co. 1 Cost. e 2099, co. 2 c.c.”*, come osservato da Orlandini G., *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *LD*, 2018, 1, 6 ss. In tal modo supera le obiezioni e i dubbi sollevati in dottrina in relazione al contrasto di tale norma con l'art. 39 Cost. In linea con tali principi si poi è pronunciata la Corte di Cassazione nella sentenza del 20 febbraio 2019, n. 4951.

⁹¹ Tribunale Milano sez. lav., 15 giugno 2017, n.1798; Cass. 28 agosto 2013 n. 19832; Cass., sez. lav., 4 agosto 2014, n. 17583.

che, *“destinato a disciplinare, essenzialmente, le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative da parte dei soci e ad indicare le norme, anche collettive, applicabili, non può contenere disposizioni derogatorie di minor favore rispetto alle previsioni collettive di categoria”*⁹². L’art. 6 nel delineare il ruolo del regolamento interno della cooperativa nella tutela della posizione dei soci lavoratori, al comma 1, alla lett. a), prevede, a tutela dei soci lavoratori con rapporto di lavoro subordinato, che il regolamento contenga *“il richiamo ai contratti collettivi applicabili”*. Inoltre, nell’ambito della facoltà riconosciuta dal regolamento interno della società ai sensi dell’art. 6, lett. d) - e) della l. n. 142/2001, l’assemblea dei soci di tali cooperative può deliberare *“all’occorrenza, un piano di crisi aziendale, nel quale siano salvaguardati, per quanto possibile, i livelli occupazionali e siano altresì previsti: la possibilità di riduzione temporanea dei trattamenti economici integrativi di cui al comma 2, lettera b), dell’articolo 3”* e, sempre nell’ambito di tale piano di crisi aziendale, *“forme di apporto anche economico, da parte dei soci lavoratori, alla soluzione della crisi, in proporzione alle disponibilità e capacità finanziarie”*. In tal modo, si riconosce all’assemblea dei soci la facoltà di stabilire l’applicazione agli stessi soci di trattamenti peggiorativi rispetto a quelli previsti dai CCNL di cui all’art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007 in ragione di un asserito stato di crisi aziendale. In relazione a tale ipotesi si è evidenziato in dottrina il rischio di un utilizzo strumentale di tale facoltà per ridurre, anche in modo duraturo, i trattamenti economici da riconoscere ai presunti soci lavoratori⁹³: infatti, l’art. 6 comma 2 prevede che *“salvo quanto previsto alle lettere d), e) ed f) del comma 1 nonché all’articolo 3, comma 2-bis, il regolamento non può contenere disposizioni derogatorie in pejus rispetto al solo trattamento economico minimo di cui all’articolo 3, comma 1”*⁹⁴. Il conferimento economico da parte dei soci lavoratori diretto alla soluzione della crisi può consistere anche nel conferimento di una parte della retribuzione, *“attraverso la riduzione della retribuzione anche sotto il minimo di cui all’art. 3 comma 1”*. In relazione a questa ipotesi prevista dall’art. 6, comma 1, lett. e), il Ministero del lavoro nell’interpello n. 7/2009 ha affermato che, pur non potendosi escludere, secondo la lettera della legge, la legittimità di un simile conferimento economico disposto dalla delibera assembleare, *“si ritiene però che la cooperativa debba comunque procedere con trasparenza, nel rispetto delle regole democratiche della deliberazione assembleare, garantendo la leale e corretta informazione preventiva a tutti i soci lavoratori in merito agli effetti retributivi della adozione della delibera del piano di crisi aziendale”*. La deliberazione dello stato di crisi aziendale

⁹² Tribunale Milano sez. lav., 15 giugno 2017, n.1798.

⁹³ Cfr. Imberti L., *Il socio lavoratore di cooperativa*, cit., 91 e 222; Costantini S., *Crisi della cooperativa e modificazione in peius del trattamento economico dei soci-lavoratori*, in Riv. It. Dir. Lav., 2010, 2, 299 ss.; Amato F., *La tutela economica prevista per il socio-lavoratore dalla legge n. 142/2001*, in Dir. Rel. Ind., 2002, I, 193 ss.

⁹⁴ Cfr. Palladini S., *Le diverse vie alla derogabilità: il rapporto tra contratto collettivo e regolamento interno di cooperativa*, in LG, 2016, 1, 41 ss., che evidenzia come tale disposizione, *“nel proteggere da incursioni derogatorie esclusivamente il trattamento economico minimo, sembra autorizzare il regolamento interno ad introdurre importanti differenziazioni di disciplina sulla restante, ampia parte di trattamento, anche normativo, riservato al socio lavoratore”*.

ha infatti “*natura e carattere di eccezionalità*” e deve collegarsi eziologicamente “*ad una oggettiva e riconoscibile situazione di crisi*”: perciò, al fine di evitare possibili abusi a danno dei soci lavoratori, la deliberazione del “piano di crisi aziendale” deve contenere “*elementi adeguati e sufficienti*” ad esplicitare l’effettività dello stato di una crisi aziendale idoneo a giustificare interventi straordinari, la temporaneità dello stato di crisi e dei relativi interventi ed uno stretto nesso di causalità tra lo stato di crisi aziendale e l’applicabilità ai soci lavoratori degli interventi in esame⁹⁵. In senso sostanzialmente conforme si è espressa la giurisprudenza che si è occupata della questione, che ha ribadito la regola secondo cui “*la deliberazione, nell’ambito di un piano di crisi aziendale, di una riduzione temporanea dei trattamenti economici integrativi del socio lavoratore e di forme di apporto anche economico da parte di questi, ex art. art. 6, comma 1, lett. d) ed e), della l. n. 142 del 2001, in deroga al principio generale del divieto di incidenza “in pejus” del trattamento economico minimo previsto dalla contrattazione collettiva, di cui all’art. 3 della predetta legge, è condizionata alla necessaria temporaneità dello stato di crisi e, quindi, all’essenziale apposizione di un termine finale ad esso*”, oltre che all’effettività dello stato di crisi aziendale e alla sussistenza di “*uno stretto nesso di causalità tra lo stato di crisi aziendale e l’applicabilità ai soci lavoratori degli interventi in esame*”⁹⁶.

Altre pratiche elusive comunemente messe in atto dalle “false” cooperative per ridurre il costo del lavoro, allo scopo di ridurre le tasse e i contributi previdenziali da pagare, sono il conteggio in busta paga un numero di ore da retribuire ridotto rispetto a quelle effettivamente lavorate e il pagamento di una parte della retribuzione come voci non computabili nell’imponibile fiscale e contributivo, ad esempio come indennità di trasferta, sotto la voce “trasferta Italia”, o come anticipo di rimborsi⁹⁷.

4.4. La distorsione della concorrenza tra cooperazione “falsa” e procedure d’appalto.

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 51/2015 ha riconosciuto la legittimità della finalità perseguita dalla norma relativa al trattamento economico dei soci lavoratori “*di garantire l’estensione dei minimi di trattamento economico (cosiddetto minimale retributivo) agli appartenenti ad una determinata categoria, assicurando la parità di trattamento tra i datori di lavoro e tra i lavoratori*”. La previsione di garanzie per i soci lavoratori infatti non ha soltanto “*la classica spirazione protettiva e/o promozionale di una delle parti del rapporto, ma esprime anche la necessità di reprimere turbative della concorrenza e del mercato realizzate attraverso lo sfruttamento di forme di dumping*”.

⁹⁵ Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, 6 febbraio, 2009, interpello n. 7/2009.

⁹⁶ Cfr. Cass., sez. lav., 18 luglio 2018, n.19096; Cass., sez. lav., 28 agosto 2013, n.19832; Cass., sez. lav., 04 giugno 2019, n.15172.

⁹⁷ Roverso R., *La sottile linea tra legalità e sfruttamento nel lavoro*, Intervento al corso di formazione “Sfruttamento lavorativo e nuove forme di schiavitù”, Roma, Corte di Cassazione, 23.3.2017, 13 ss.

sociale”: il fatto che le “false” cooperative applichino i trattamenti previsti contratti collettivi pirata può costituire un fattore distorsivo della concorrenza⁹⁸.

Le criticità appena evidenziate sono ancora più evidenti nell’ambito degli appalti pubblici, nei quali, specialmente nei cd. settori *labour intensive*, le cooperative hanno assunto un ruolo importante in termini quantitativi.

La finalità di evitare che il costo del lavoro sia un elemento competitivo è di grande rilievo nel mercato degli appalti pubblici, tanto che nel Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50/2016, sono presenti una serie di disposizioni che condizionano l’aggiudicazione degli appalti pubblici al rispetto di alcuni obblighi in materia sociale e del lavoro. Ad esempio, l’art. 30, comma 4, prevede l’applicazione al personale impiegato negli appalti pubblici dei contratti collettivi nazionali e territoriali *“in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l’attività oggetto dell’appalto o della concessione svolta dall’impresa anche in maniera prevalente”*.

In relazione ai criteri di aggiudicazione dell’appalto, l’art. 95, comma 10 impone all’operatore economico di indicare nell’offerta i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l’adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Il successivo art. 97 esige che, su richiesta della stazione appaltante, gli operatori economici forniscano spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte, se queste appaiono anormalmente basse, sulla base di un giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell’offerta. Il comma 5 di questa norma, inoltre, prevede che le stazioni appaltanti escludano le offerte anormalmente basse in ragione del mancato rispetto degli obblighi in materia ambientale, sociale o del lavoro di cui di cui all’art. 30, comma 3, o degli obblighi di cui all’art. 105 in relazione al subappalto; inoltre, devono escludere gli operatori economici le cui offerte in cui sono incongrue rispetto agli oneri aziendali della sicurezza, che devono essere indicati nell’offerta a norma dell’art. 95, comma 10, o se il costo del personale risulta inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all’art. 23, comma 16. In queste tabelle il Ministero del lavoro e delle politiche sociali determina annualmente il costo del lavoro per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, *“sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali”*⁹⁹. Nel tentativo di

⁹⁸ Cfr. Amato F., *La tutela economica prevista per il socio-lavoratore dalla legge n. 142/2001*, cit., 193 ss.

⁹⁹ In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro deve essere determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello di interesse nel caso concreto.

garantire un'effettiva applicazione quanto meno dei minimi fissati in tali tabelle, si richiede che i valori in esse stabiliti siano rispettati a pena di esclusione dalla gara: l'art. 97, comma 6, esclude l'ammissibilità di giustificazioni per eventuali scostamenti rispetto a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge¹⁰⁰.

Tuttavia, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente i valori individuati nelle tabelle ministeriali *“non costituiscono un limite inderogabile”*, ma solo un parametro, in quanto tale non vincolante, per la valutazione della congruità dell'offerta: è possibile discostarsi da tali parametri senza che ciò comporti un giudizio di anomalia dell'offerta, a condizione che sia dimostrata in modo puntuale e rigoroso, *“in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali”*, la sussistenza di *“una particolare organizzazione in grado di giustificare la sostenibilità di costi inferiori”*¹⁰¹.

Dato il frequente succedersi di diversi appaltatori nella gestione del servizio o nell'esecuzione dell'opera in ragione della necessaria temporaneità degli appalti pubblici, l'art. 50 del d.lgs. 50/2016 ha previsto che, negli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori, specialmente nei contratti *“ad alta intensità di manodopera”*, nei quali *“il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto”*¹⁰², nel rispetto dei principi dell'Unione europea, le stazioni appaltanti devono inserire nei bandi di gara *“specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81”*. Affinché sorga tale obbligo, secondo le Linee guida dell'ANAC in materia del 13 febbraio 2019, il contratto cui il bando fa riferimento deve essere *“oggettivamente assimilabile”* al contratto in essere e non deve presentare rilevanti elementi di novità o incompatibilità rispetto ad esso per quanto riguarda le prestazioni oggetto del contratto stesso.

¹⁰⁰ In tal senso, cfr. TAR 27 ottobre 2017, n. 958. Cfr. Borgogelli F., *Appalti pubblici e dumping salariale: un caso di subordinazione dell'autonomia collettiva?*, in *LD*, 2016, 4, 986.

¹⁰¹ Tale giurisprudenza è in linea con l'orientamento prevalente già nella vigenza del precedente codice degli appalti pubblici, in relazione all'art. 86, comma 3 *bis*, del d.lgs. 163/2006, che conteneva disposizioni di tenore analogo. Cfr. Cons. Stato, sez. III, 3 luglio 2015, n. 3329; Cons. Stato, sez. III, 2 aprile 2015, n. 1743; Cons. Stato 3 luglio 2015, n. 3329; Cons. Stato, sez. V, 24 luglio 2014, n. 3937. Cfr. anche Cons. di Stato, sez. V, 20 febbraio 2017, n. 756; Cons. di Stato, sez. III, 21 luglio 2017, n. 3623; Cons. Stato, sez. III, 15 maggio 2017, n. 2252; Cons. di Stato, sez. III, 13 ottobre 2015, n. 4699; Cons. di Stato, sez. III, 9 dicembre 2015, n. 5597; Cons. di Stato, sez. V, 18 giugno 2015, n. 3105. In ogni caso, pur ammettendo così scostamenti dai minimi fissati nelle tabelle ministeriali, lo scarto non deve essere eccessivo. Al contrario, secondo Cons. di Stato, sez. III, 13 ottobre 2015, n. 4699, in *RGL*, 2016, II, 20, con nota di Calderara D., Quali sono i contratti collettivi applicabili nelle gare di appalto? *Contra*, cfr. Cons. Stato, sez. III, 15 maggio 2017, n. 2252, in *RIDL*, 2017, 4, 686 ss, con nota di Forlivesi M., *Sulle clausole sociali di equo trattamento nel nuovo codice degli appalti pubblici, “una determinazione complessiva dei costi basata su un costo del lavoro inferiore ai livelli economici minimi per i lavoratori del settore costituisce, per ciò solo, indice di inattendibilità economica dell'offerta e di lesione del principio della par condicio dei concorrenti ed è fonte di pregiudizio per le altre imprese partecipanti alla gara che abbiano correttamente valutato i costi delle retribuzioni da erogare”*.

¹⁰² Cfr. Autorità nazionale anticorruzione, Linee guida n. 13 recanti *“La disciplina delle clausole sociali”*, approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 144 del 13 febbraio 2019 e la relativa Relazione illustrativa.

In questo modo, anche con riferimento agli appalti pubblici, si è individuato nella contrattazione collettiva la fonte di disciplina del livello di tutela da riconoscere ai lavoratori impiegati negli appalti pubblici e si è cercato di effettuare una selezione tra i numerosi contratti collettivi esistenti. Tuttavia, come per la disciplina relativa ai trattamenti applicabili ai soci lavoratori di società cooperative, anche in questo caso non è facile stabilire quale sia il contratto applicabile in concreto nel caso in cui esistano una pluralità di contratti collettivi astrattamente applicabili, dal momento che l'accertamento della rappresentatività è piuttosto problematico; inoltre, si deve segnalare la tendenza della giurisprudenza a giustificare scostamenti rispetto alle previsioni dei contratti collettivi e a circoscrivere l'ambito di operatività e il contenuto della tutela riconosciuta dalle clausole sociali.

CAPITOLO 5

GLI INDICATORI SINTOMATICI DELLA “FALSA” COOPERAZIONE

Sommario: 5.1. Premesse. – 5.2. Gli indicatori individuati nei lavori della Commissione. – 5.3. Ragioni della scelta degli “indicatori” e modalità applicative.

5.1. Premesse.

L’individuazione delle “false” cooperative di lavoro (ma le considerazioni che seguiranno possono essere estese, quantomeno parzialmente, anche alle imprese classificate con altra forma giuridica) è un’operazione estremamente complessa che richiede l’analisi di molteplici fattori, di tipo quantitativo e qualitativo. In particolare, nel distinguere le “false” cooperative da quelle che operano regolarmente sul mercato è necessario analizzare il dato formale nonché gli elementi sostanziali e le condotte che effettivamente caratterizzano le stesse. In tal senso, appare chiaro come un’analisi numerica - per quanto completa, comprensiva di tutte le basi dati disponibili, e metodologicamente accurata - non sia in grado di discriminare con certezza le cooperative che operano correttamente sul mercato da quelle che adottano comportamenti scorretti o illegali. Tuttavia, partire dai numeri può – comunque - rappresentare un primo passaggio importante per individuare anomalie, ricorrenze sintomatiche e altre caratteristiche quantitative che possono far ipotizzare una gestione scorretta della società, per far emergere quei *“trucchi sottili attraverso i quali si è riusciti ad ammazzare la vita democratica dentro la cooperazione e a farne, non uno strumento di produzione da parte dei produttori, ma uno strumento di sotto standard economico normativo”*¹⁰³.

A tal proposito, a partire da queste considerazioni, è stato avviato un percorso per connettere le basi informative a disposizione con l’obiettivo di far emergere le anomalie¹⁰⁴, implementando il dato numerico con indicatori (*marker*) di carattere qualitativo: segnatamente, lo scopo è la raccolta di quante più informazioni possibili, detenute da soggetti diversi, l’enucleazione dei possibili indicatori e la loro lettura incrociata e sistematica, al fine di costruire uno strumento che consenta un controllo *ex ante* e di tipo “predittivo”¹⁰⁵ che può essere di supporto nella distinzione tra cooperative “genuine” e cooperative “false”.

¹⁰³ Resoconto integrale n. 1, seduta del 2 febbraio 2018.

¹⁰⁴ L’indagine è stata condotta, innanzi tutto, da Unioncamere Emilia-Romagna e ART-ER Attrattività Ricerca Territorio; si rinvia all’audizione svolta dai rappresentanti dei due Enti nella seduta di Commissione del 23 aprile 2018.

¹⁰⁵ Il carattere “predittivo” del “cruscotto di indicatori”, come si vedrà appresso, sta nel fatto che se si individuano *“amministratori, dipendenti, indirizzi [associati] a cooperative spurie, a false cooperative, nel momento in cui quello stesso amministratore o quegli stessi dipendenti li ritroviamo in una nuova cooperativa, in una nuova società,*

Se lo strumento sembra poter svolgere una rilevante funzione di supporto in sede di controllo, in ogni caso è opportuno sottolineare che la sussistenza di uno o più degli indici sintomatici proposti non è decisiva per ritenere che la cooperativa sia “falsa”: la funzione di una lettura congiunta degli indicatori stessi è quella di far emergere situazioni potenzialmente anomale e sintomatiche che potranno (e dovranno) essere approfondite *ex post* con controlli mirati di carattere ispettivo.

5.2. Gli indicatori individuati nei lavori della Commissione.

A fronte dei contributi, delle sollecitazioni e delle suggestioni emerse nell’ambito delle audizioni durante i lavori della Commissione, appare possibile prospettare alcuni indicatori, qualitativi e quantitativi, sintomatici della non “genuinità” di un’impresa cooperativa che in gran parte possono essere utilizzati per raggiungere l’obiettivo ancora più ambizioso di individuare le false imprese.

Di seguito, verranno enucleati i singoli indicatori e le motivazioni sottese alla loro rilevanza.

A) Associazione / mancata associazione alle centrali cooperative.

A fine 2017, le cooperative attive in Emilia – Romagna erano 5.065, di cui solamente 2.780 associate ad una centrale cooperativa¹⁰⁶.

Le Associazioni di rappresentanza della cooperazione maggiormente rappresentative e radicate sono Legacoop, Confcooperative e AGCI che - unitamente a Regione Emilia – Romagna, associazioni sindacali maggiormente rappresentative, associazioni di categoria, istituzioni universitarie, enti locali - hanno sottoscritto il “Patto per il lavoro” (2015).

La rilevanza di tale indicatore, di tipo qualitativo, deriva dal fatto che le “false” cooperative *“non si vanno a iscrivere alle organizzazioni cooperativistiche tradizionali, che tra l’altro le sottoporrebbero ad ispezione (...). Sono quelle che non vogliono stare evidentemente nel mondo cooperativo organizzato proprio perché il loro scopo è un altro”*¹⁰⁷. Si pensi, *a fortiori*, che *“nel 2017 su 163 cooperative non associate alle centrali cooperative ispezionate, 140 sono risultate irregolari (l’85 per cento). In questo primo semestre la percentuale è addirittura salita all’89 per cento”* (fonte: Ispettorato Territoriale del Lavoro di Bologna).

Inoltre, per le imprese cooperative associate, la revisione svolta dalle associazioni di rappresentanza stesse, consente di garantire una maggiore certezza in ordine alla “genuinità” dell’impresa cooperativa iscritta, proprio a fronte del maggior controllo operato sull’impresa; viceversa, come

probabilmente questo è già un campanello d’allarme di un qualche controllo da attivare”; peraltro *“molte volte quegli amministratori che troviamo nelle cooperative spurie li ritroviamo anche nelle società committenti il lavoro”* (Resoconto integrale n. 3 del 23 aprile 2018).

¹⁰⁶ Fonte: Unioncamere Emilia – Romagna, dati tratti dal registro delle imprese tenuto dalla Camere di commercio.

¹⁰⁷ Resoconto integrale n. 1, seduta del 2 febbraio 2018.

rilevato in sede di audizione¹⁰⁸, la mancata iscrizione potrebbe essere indice rivelatore di un minor controllo dell'impresa medesima.

Peraltro, la rilevanza di tale indicatore è corroborata dal fatto che proprio per sfuggire ai controlli, o comunque principalmente a tal scopo, le “false” cooperative “*cambiano frequentemente ragione sociale, quindi cambiano nome, chiudono ma riaprono più o meno nello stesso periodo o poco dopo, molte volte mantenendo lo stesso indirizzo, mantenendo gli stessi amministratori, mantenendo gli stessi dipendenti*”¹⁰⁹.

Più in particolare, la vigilanza ordinaria è di competenza esclusiva del Ministero dello Sviluppo economico¹¹⁰ che la svolge mediante propri revisori (art. 7, comma 1, del D.Lgs. n. 220/2002) ed è esercitata in collaborazione con le associazioni nazionali di rappresentanza, che svolgono tale forma di controllo nei confronti delle cooperative ad esse aderenti¹¹¹; per cui, per le società cooperative che abbiano optato per l'adesione ad una delle suddette Associazioni nazionali, le revisioni sono effettuate da revisori appartenenti all'Associazione a cui hanno aderito. Il Ministero, nell'esercizio di tale attività verso gli enti cooperativi non aderenti ad alcuna Associazione nazionale, può inoltre avvalersi (*recte*: avrebbe potuto avvalersi, dato che tale facoltà non è stata effettivamente attivata) di revisori di altri dicasteri con il primo convenzionati oppure di revisori delle Associazioni nazionali di rappresentanza con le quali il Ministero ha stipulato apposite convenzioni¹¹².

In dettaglio, la disciplina della revisione delle cooperative è cristallizzata nel decreto del Ministero delle Attività produttive 6 dicembre 2004, ed in particolare gli artt. 1 – 13 che, in attuazione della normativa di cui al D.Lgs. 220/2002, sono specificamente dedicati ai soggetti, alla periodicità e alle modalità di svolgimento del processo di revisione.

Con riferimento a tale indicatore, sarebbe quindi auspicabile un diretto coinvolgimento delle principali Centrali cooperative sottoscrittrici del Patto per il Lavoro nell'individuazione dei soggetti cooperativi iscritti: l'indicatore dovrebbe evidenziare l'iscrizione o la mancata iscrizione di una

¹⁰⁸ Resoconto integrale n. 9, seduta del 17 luglio 2018.

¹⁰⁹ Resoconto integrale n. 3 del 23 aprile 2018.

¹¹⁰ Ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 220/2002 “1. La vigilanza su tutte le forme di società cooperative e loro consorzi, gruppi cooperativi (...) è attribuita al Ministero delle attività produttive, di seguito denominato Ministero, che la esercita mediante revisioni cooperative ed ispezioni straordinarie come disciplinate dal presente decreto. 2. La vigilanza di cui al comma 1 è finalizzata all'accertamento dei requisiti mutualistici. Tale accertamento è riservato, in via esclusiva al Ministero.”.

¹¹¹ Secondo l'art. 2, comma 4, del D.Lgs. n. 220/2002 “Nei confronti degli enti cooperativi aderenti alle Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo (...) le revisioni cooperative sono effettuate dalle associazioni stesse a mezzo di revisori da esse incaricati.”.

¹¹² Ai sensi dell'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 220/2002 “Il Ministero può (...) avvalersi, d'intesa con le amministrazioni interessate, di revisori esterni dipendenti da altre amministrazioni, nonché, sulla base di apposite convenzioni con le Associazioni riconosciute, di revisori delle medesime.”.

cooperativa, indipendentemente dall'evidenziazione dell'Associazione alla quale la società è iscritta¹¹³.

In ultimo si evidenzia che la rilevanza del controllo è stata evidenziata in sede di audizioni anche dall'Ispettorato del lavoro, secondo cui i soggetti cooperativi non aderenti alle Centrali *“sfuggono anche ai controlli di categoria e sono gli stessi che sfruttano gli spazi di flessibilità nella vigilanza per avvalersi di forme contrattuali distorte o non applicare i contratti nazionali stipulati”*¹¹⁴.

B) Presenza / assenza di attività sindacale.

Un altro indicatore, di carattere qualitativo, attiene alla presenza o – viceversa - all'assenza di rappresentanza dei lavoratori e dei soggetti datoriali: risulta, infatti, che nelle cooperative “false” è fortemente disincentivata l'iscrizione alle organizzazioni sindacali, anche a causa del forte squilibrio contrattuale a favore della componente datoriale, o al più sono presenti organizzazioni sindacali “di comodo” che stipulano “contratti pirata”¹¹⁵.

Lo sviluppo di tale indicatore richiede, pertanto, che sia evidenziata la presenza o meno delle rappresentanze sindacali maggiormente rappresentative all'interno della struttura cooperativa.

L'assenza di attività sindacale, infatti, soprattutto se confrontato con un numero elevato di forza lavoro può risultare anomalo specie in alcuni settori.

La rappresentanza sindacale, peraltro, ha un valore anche come “presidio di legalità”: come evidenziato dall'Ispettorato del lavoro, essa svolge, oltre al ruolo di contrattazione, anche un ruolo di segnalazione di eventuali illegalità.

Tale indicatore deve essere considerato come strettamente connesso con quello precedente, relativo all'adesione della cooperativa alle centrali cooperative, entrambe condizionati dal principio della libertà di associazione.

C) Applicazione / mancata applicazione di un contratto collettivo.

Preliminarmente all'esame di tale indicatore, si ritiene opportuno rilevare come – ancor prima – nel nostro Paese sia particolarmente acuito il problema del cosiddetto “sfarinamento della contrattazione collettiva”: presso il CNEL risultano depositati circa novecento contratti collettivi nazionali di lavoro, di cui almeno un terzo sono sottoscritti da associazioni di dubbia rappresentatività, ciò che favorisce la “contrattazione pirata” e comunque la possibilità di scegliere il contratto collettivo che più aggrada

¹¹³ Ciò, posto che le cooperative, sia al momento dell'iscrizione all'Albo Nazionale delle Cooperative, che successivamente con il deposito annuale del bilancio, devono dichiarare se aderiscono o meno ad una o più associazione di categoria.

¹¹⁴ Resoconto integrale n. 9, seduta del 17 luglio 2018.

¹¹⁵ Resoconto integrale n. 6, seduta del 4 giugno 2018.

all'interno di questo “menu contrattuale”. Si tratta di un eccesso di contrattazione collettiva che, talvolta, rende difficile anche il lavoro del giudice, eventualmente adito per avere tutela, che volesse applicare il contratto, perché non si capisce quale sia effettivamente il contratto più rappresentativo¹¹⁶. Ciò precisato, l'applicazione o meno, da parte dell'impresa cooperativa, di un contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative costituisce un indicatore, di carattere qualitativo, sintomatico della presenza ovvero dell'assenza di una base contrattuale di garanzia per i diritti dei lavoratori.

Infatti, la mancata applicazione di un contratto collettivo¹¹⁷ o, più di frequente, l'applicazione di un contratto diverso da quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative potrebbe essere indice rivelatore di una cooperativa “falsa”: infatti, si è rilevato che in tali cooperative sono corrisposte retribuzioni inferiori (anche fino al 30 per cento) rispetto a quelle previste dalla citata contrattazione collettiva con i conseguenti effetti di *dumping* contrattuale, ed è diffusa la prassi di corrispondere una parte di retribuzione sotto forma di indennità di trasferta o altre voci non computabili nell'imponibile fiscale – contributivo al fine di eludere i relativi obblighi.

Proprio per rispondere a questa annosa mancanza nel nostro Paese di una legge sulla rappresentanza, è da accogliere con grande favore l'intesa sottoscritta lo scorso 19 settembre dalle organizzazioni di rappresentanza sindacali e datoriali insieme ad INPS ed Ispettorato del lavoro per giungere alla certificazione reale della rappresentanza.

Nonostante la potenziale rilevanza di tale indicatore, l'assenza di una banca dati che raccolga le informazioni relative ai contratti collettivi applicati dalle singole imprese cooperative costituisce un elemento di difficoltà operativa.

Al fine di superare tale profilo ostativo, si potrebbe ipotizzare la costruzione di un sistema informatico di associazione del codice fiscale del lavoratore al contratto collettivo applicato nell'impresa in cui presta la propria attività lavorativa¹¹⁸; ciò, peraltro, presupporrebbe una collaborazione delle società che, in sede di comunicazioni obbligatorie a seguito della costituzione del rapporto di lavoro, dovrebbero specificare se e quale contratto collettivo effettivamente applicato. L'introduzione di un campo aggiuntivo nel modello di assunzione permetterebbe di raccogliere anche un'informazione estremamente utile anche per la valutazione dell'applicabilità delle varie tipologie contrattuali.

¹¹⁶ In termini analoghi, si veda quanto emerso in sede di audizione del 20 luglio 2018.

¹¹⁷ In queste realtà, molto spesso, vi è assenza di rappresentanza sindacale “*perché un lavoratore di queste realtà che si associa alle organizzazioni sindacali il giorno dopo è fuori dalla cooperativa*” (Resoconto integrale n. 6, seduta del 4 giugno 2018).

¹¹⁸ Ciò, anche in considerazione del fatto che già nella comunicazione obbligatoria di assunzione è prevista la codifica del contratto collettivo applicato al singolo lavoratore.

D) Presenza di un regolamento interno.

Preliminarmente, si precisa che ai sensi dell'art. 6 della L. 141/2001, *“le cooperative definiscono un regolamento, approvato dall'assemblea, sulla tipologia dei rapporti che si intendono attuare, in forma alternativa, con i soci lavoratori”*. Il regolamento, il cui contenuto minimo è definito dal comma 1 della citata disposizione¹¹⁹, *“deve essere depositato entro trenta giorni dall'approvazione presso la Direzione provinciale del lavoro competente per territorio”*.

Tale indicatore, di carattere qualitativo, si basa sulla considerazione che la facoltà riconosciuta dal regolamento, nell'ambito del piano di crisi¹²⁰, di prevedere forme di apporto anche economico da parte dei soci – lavoratori alla soluzione della crisi stessa (ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e), della L. 142/2001)¹²¹ potrebbe essere esercitata in modo distorto, ossia eludendo *in primis* i principi di trasparenza e democraticità, al fine di prevedere un'illegittima riduzione delle retribuzioni al di sotto del trattamento minimo.

Da ciò ne deriva che la presenza di un regolamento derogatorio nei suddetti termini, così come l'assenza *tout court* di un regolamento, potrebbe essere indice rivelatore di una patologia nell'amministrazione dell'impresa cooperativa, anche perché in violazione della citata legge 142/2001.

In altri termini, se la presenza di un regolamento interno è un fattore positivo, è necessario che la deliberazione dello stato di crisi aziendale e eventuali deroghe agli aspetti retributivi abbiano natura e carattere di eccezionalità e si colleghino ad una oggettiva e riconoscibile situazione di crisi, ciò proprio al fine di evitare possibili abusi a danno dei soci lavoratori; l'accertamento di tali caratteristiche richiede un approfondito esame documentale.

¹¹⁹ Ai sensi di tale previsione, il regolamento *“deve contenere in ogni caso: a) il richiamo ai contratti collettivi applicabili, per ciò che attiene ai soci lavoratori con rapporto di lavoro subordinato; b) le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative da parte dei soci, in relazione all'organizzazione aziendale della cooperativa e ai profili professionali dei soci stessi, anche nei casi di tipologie diverse da quella del lavoro subordinato; c) il richiamo espresso alle normative di legge vigenti per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato; d) l'attribuzione all'assemblea della facoltà di deliberare, all'occorrenza, un piano di crisi aziendale, nel quale siano salvaguardati, per quanto possibile, i livelli occupazionali e siano altresì previsti: la possibilità di riduzione temporanea dei trattamenti economici integrativi di cui al comma 2, lettera b), dell'articolo 3; il divieto, per l'intera durata del piano, di distribuzione di eventuali utili; e) l'attribuzione all'assemblea della facoltà di deliberare, nell'ambito del piano di crisi aziendale di cui alla lettera d), forme di apporto anche economico, da parte dei soci lavoratori, alla soluzione della crisi, in proporzione alle disponibilità e capacità finanziarie; f) al fine di promuovere nuova imprenditorialità, nelle cooperative di nuova costituzione, la facoltà per l'assemblea della cooperativa di deliberare un piano d'avviamento alle condizioni e secondo le modalità stabilite in accordi collettivi tra le associazioni nazionali del movimento cooperativo e le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.”*.

¹²⁰ Posto che nel regolamento interno non è prevista solo la modalità di attivazione di un piano di crisi, ma anche altri elementi, quale il contratto collettivo nazionale di riferimento.

¹²¹ Per una dettagliata spiegazione di tale disposizione si rinvia al paragrafo 4.3 del presente studio.

Una possibile criticità rispetto alla piena operatività di tale indicatore attiene alla raccolta di tale dato, che potrebbe essere acquisito presso gli Ispettorati territoriali del lavoro congiuntamente ad un esame in sede di revisione e controllo.

E) Scarsa partecipazione alle assemblee.

Sul presupposto che il carattere mutualistico è l'elemento che maggiormente contraddistingue lo schema cooperativistico, unitamente alla partecipazione alla gestione democratica dell'impresa cooperativa, viceversa la scarsa partecipazione dei soci – lavoratori alle attività dell'assemblea, oltre che determinare un vulnus al controllo della vita sociale della cooperativa stessa, rappresenta un indicatore qualitativo della deviazione dal modello costituzionale di cui all'art. 45.

Tale indicatore, seppur significativo, soffre della circostanza che – in concreto – risulta particolarmente difficoltoso verificare in modo oggettivo il grado di partecipazione dei soci – lavoratori: potrebbe essere utile – anche attraverso la creazione di una banca dati alimentata dalle imprese su base volontaria (è, però, vero che appare difficoltoso basarsi su dichiarazioni volontarie) – avere riguardo ai numeri delle sedute, ai verbali nonché al numero di soci che hanno partecipato alle sedute medesime. La presenza di attività sociale e la comunicazione della stessa attività è elemento qualificante, elemento che all'interno della “falsa” cooperazione è ovviamente assente.

Tali elementi devono essere accertato in concreto dato che è necessario analizzare quello che la cooperativa effettivamente mette in atto per coinvolgere i soci nella vita sociale esaminando, ad esempio, le convocazioni dell'assemblea, i fogli delle presenze allegati al verbale, ecc.): a monte, sta la considerazione per cui la partecipazione è un diritto del socio e la cooperativa deve essere in grado di porre le condizioni necessarie e sufficienti affinché il socio stesso eserciti tale diritto.

F) Soci lavoratori “fittizi” e mancato versamento delle quote associative.

A completamento dell'indicatore precedente, nelle imprese cooperative “false” si registra – di norma – una presenza di soci – lavoratori molto elevata, a fronte di una quota di capitale versata molto bassa. Tale situazione potrebbe essere verificata attraverso una verifica dei bilanci, confrontando la quota sociale sottoscritta (capitale sociale) e la quota ancora da versare.

Tuttavia, gli stessi lavoratori spesso non sono a conoscenza della loro qualità di socio (in questo senso “fittizi”), ma – in realtà – subiscono questo ruolo insieme al versamento della quota sociale, che viene trattenuta loro con quote mensili dai primi stipendi.

Rileva precisare che la pratica del versamento graduale della quota sociale, per vero piuttosto comune, non è di per sé distorsiva, sempre che avvenga all'interno di un tempo prestabilito e per una quota sociale che sia di un'entità tale da giustificare un pagamento rateale.

In ogni caso, il valore della quota sociale e la percentuale di capitale versato rispetto al sottoscritto, possono essere elementi utili per verificare che anche la gestione del capitale sociale in raffronto agli altri operatori del settore non evidenzia anomalie.

G) Data di messa in attività e durata della cooperativa.

Si è registrato che le cooperative “false” sono, in genere, imprese costituite *ad hoc*¹²², di breve durata (di media all’incirca 2 anni) anche al fine di eludere il sistema dei controlli biennali previsti dalla normativa vigente, in successione cronologica tra loro. La data di messa in attività risulta maggiormente significativa perché, come riportato da diverse audizioni svolte in Commissione, la data di costituzione può essere accompagnata dalla messa in “non attività” preparando potenzialmente il contenitore per essere pronta per trasferimenti repentini di attività e personale, comportamento ricorrente nella falsa cooperazione. Il dato di messa in attività è facilmente recuperabile dalla banca dati delle camere di commercio regionali.

H) La coerente crescita.

Strettamente connesso a tale pratica distorsiva è il fenomeno di cd. “scatola vuota”, ossia di messa in attività all’occorrenza di un’impresa cooperativa iscritta, con spostamenti di “blocchi di dipendenti”¹²³ da un’impresa cooperativa ad un’altra senza la copertura di un atto giuridicamente rilevante (ad esempio: trasferimento d’azienda, cambio d’appalto): ciò che rileva, pertanto, è la velocità di crescita non accompagnata da operazioni straordinarie e non giustificata giuridicamente.

¹²² Significativo in tal senso l’ammonimento emerso in sede di audizione a diffidare “*di imprese nate da poco tempo, da pochi mesi e sono partite subito con centinaia di persone*” (Resoconto integrale n. 7, seduta del 12 giugno 2018 e Cfr. Resoconto integrale n. 10 del 20 luglio 2018.).

¹²³ Si consideri, infatti, che “*generalmente le cooperative false hanno un numero di addetti medio-grande*” (Resoconto integrale n. 3, seduta del 23 aprile 2018). A tal proposito, si consideri che, prendendo in esame le 1.378 cooperative attive in Emilia – Romagna nel 2017 nei settori maggiormente a rischio tra cui, in particolare, facchinaggio, lavorazione delle carni, attività di pulizia (fonte: Unioncamere), 327 di esse occupano almeno 30 addetti, con “*un’occupazione elevata giovanile, dove per giovanile intendiamo sotto i trentacinque anni, ed è elevata anche la presenza di stranieri, in particolare proprio nelle cooperative della logistica. (...) Se andiamo a vedere le cooperative con oltre trenta addetti, che abbiamo detto sono 327, 128 di queste hanno più del 50 per cento dell’occupazione che è fatta da stranieri e, se andiamo a vedere queste 128 cooperative medio-grandi con oltre il 50 per cento di stranieri, vediamo che 89 di queste sono non associate a nessuna centrale*” (Resoconto integrale n. 3, seduta del 23 aprile 2018). In altri termini, si parla di “*cooperative labour intensive, dove è più forte e concentrata la presenza di lavoratori, spesso anche stranieri, quindi con scarsa conoscenza di norme, leggi e i dettami di costituzione di una cooperativa e del cosiddetto “scopo mutualistico” che deve essere insito nella cooperativa stessa*” (Resoconto integrale n. 5, seduta del 21 maggio 2018).

Ancora più in dettaglio, in sede di audizione è emerso che “*i comparti e i territori più a rischio oggi nella nostra Regione sono la logistica piacentina, la trasformazione delle carni del modenese, l’ortofrutticolo della Romagna, gli interporti da Piacenza a Rimini, il distretto costiero del turismo, l’edilizia da Piacenza a Rimini, in particolare nella parte che va da Parma a Modena in termini di territorialità. La questione più evidente è che questo tipo di realtà oggi – e ne è testimonianza il processo “Aemilia” – è una realtà dove la criminalità organizzata si è infiltrata e ha trovato fonte di guadagno e di investimento*” (Resoconto integrale n. 6, seduta del 4 giugno 2018).

Un elemento per verificare queste informazioni utili è quello relativo alla data di messa in attività, a confronto con la data di iscrizione al registro delle imprese, come oggettivamente riscontrabile dalle visure camerali.

Un ulteriore strumento a supporto dell'operatività di tale indicatore potrebbe essere la banca dati SILER (Sistema Informativo Lavoro Emilia-Romagna), in merito a occupazione, disoccupazione, infortunistica, cassa integrazione guadagni, ammortizzatori sociali e dati regionali trimestrali sulle forze di lavoro: in particolare, tale banca dati registra le comunicazioni che i datori di lavoro inviano in caso di assunzione di un lavoratore dipendente o parasubordinato in un'impresa che opera in Emilia – Romagna, ciò che consente di poter seguire il percorso lavorativo di ciascun dipendente e di ciascuna impresa.

In altri termini, mediante tale banca dati la persona può essere “monitorata”, quindi è possibile rilevare *“quando viene, con una comunicazione di avviamento su quel codice fiscale, assunta per tre giorni, per tre anni, a tempo indeterminato”, riuscendo così “a vedere che tipo di durata ha quel contratto e poi eventualmente a concatenarla con successive cessazioni e successivi avviamenti”*¹²⁴.

A partire dalla banca dati SILER, peraltro, appare possibile analizzare la dinamica occupazionale e le trasformazioni delle imprese oggetto di analisi, consentendo di valutare se i cambiamenti siano fittizi ovvero reali.

La rappresentazione di tale indicatore non può prescindere dalla definizione di un livello di allarme all'interno dei un determinato periodo di tempo che può essere disattivato solo in caso di operazioni straordinarie oggettive come evidenziato in precedenza.

I) Monocommittenza.

In collegamento all'indicatore di cui alla lettera precedente relativo alla durata dell'attività, la cd. “monocommittenza” potrebbe essere un ulteriore indice sintomatico della non genuinità dell'impresa¹²⁵: l'affidamento di una commessa ad un soggetto cooperativo che entra in attività *ad hoc* e si disattiva al termine dell'esecuzione della stessa può rivelare l'intento del soggetto committente a creare una “falsa” cooperativa esclusivamente dedicata allo svolgimento di determinate prestazioni o fasi di lavorazione al fine di ridurre i costi del lavoro.

Potrebbe essere decisivo individuare una percentuale di ricavi riconducibili ad unico committente al di sopra della quale si rileva la sintomaticità in ordine alla presenza di una “falsa” cooperativa.

L) Cooperative che forniscono esclusivamente manodopera.

¹²⁴ Resoconto integrale n. 3 del 23 aprile 2018.

¹²⁵ Cfr. Resoconto integrale n. 10 del 20 luglio 2018.

La pressoché totale assenza di immobilizzazioni strumentali e la mancanza di un *know – how* sono indici qualitativi fortemente sintomatici, non solo di una cooperativa “falsa”, ma anche di una possibile sussistenza di un’illecita (cioè senza autorizzazione) fornitura esclusiva di manodopera¹²⁶. Questo indicatore, principalmente quantitativo, che si forma rapportando il valore delle immobilizzazioni materiali contenute nella voce B2 dello stato patrimoniale (questa voce contiene anche la voce terreni e fabbricati, che può drogare l’indicatore, ma in una falsa impresa normalmente non sono presenti) con la voce B9 del conto economico, che rappresenta il costo del personale. Questo indicatore può essere determinato utilizzando i valori di bilancio detenuti dalle Camere di commercio, ma occorre definire dei parametri di *benchmark* per codice di attività o meglio delle fasce di attenzione come – a titolo esemplificativo - “anomalo”, “attenzione” o “regolare”. La definizione deve avvenire in contraddittorio con le associazioni di rappresentanza datoriali.

Peraltro, le cooperative di sola manodopera, in uno con la sussistenza di trattamenti retributivi e contributivi illegali, sono gli strumenti principali attraverso i quali, nello specifico settore dei contratti pubblici (soprattutto di servizi), si realizzano distorsioni della concorrenza, determinate da costi di produzione più bassi¹²⁷: di qui, l’importanza anche delle banche dati in materia di contratti pubblici ed in particolare, con specifico riguardo al contesto regionale, delle risultanze dell’Osservatorio contratti pubblici della Regione: l’interconnessione dei dati dell’Osservatorio con quelli delle altre banche dati menzionate nel presente studio consente, infatti, di far emergere la presenza delle “false” cooperative nello specifico settore delle commesse pubbliche, consentendo un’importante “clusterizzazione del solo campione dei committenti pubblici”¹²⁸.

M) Cooperative con patrimonio netto negativo.

La presenza di un patrimonio netto negativo non è solo indicatore di difficoltà di un’impresa, ma spesso anche di una mancato accantonamento delle riserve obbligatorie degli utili e di una sotto

¹²⁶ “Le [false] cooperative (...) sono spesso (...) dei contenitori di manodopera che vengono utilizzati da altre imprese tramite sistemi di appalto e di subappalto. Da quando è stato ammesso l’appalto di mera manodopera con l’art. 29 del decreto legislativo 276 del 2003 cosiddetta “legge Biagi”, da quel momento il fenomeno si è moltiplicato e ha acquistato anche delle caratteristiche criminali o semi criminali tanto che recentemente con la legge 199 del 2016 è stato anche introdotto il reato di caporalato, che (...) avrà proprio in questo tipo di cooperative (...) il loro destinatario principale.” (Resoconto integrale n. 1, seduta del 2 febbraio 2018); nel medesimo senso, in seno ai lavori della Commissione è emerso che “la cooperativa spuria è uno strumento particolarmente offensivo della sensibilità e della democrazia, ma il problema vero è l’appalto di mera manodopera, è il fatto che si faccia in maniera sempre più larga il ricorso alla somministrazione del lavoro, detto in termini pesanti, alla tratta” (Resoconto integrale n. 2, seduta del 4 aprile 2018).

¹²⁷ “Questa presenza di false cooperative condiziona molto anche il mercato della cooperazione “sana”, perché, per accettare alcuni appalti o si lavora in perdita o si devono abbassare i minimi contrattuali, perché si gioca completamente in particolare in quei servizi sul costo del lavoro. In alcuni casi [si sono registrate] esplicitamente delle offerte non soltanto di piccole imprese di produzione nel territorio, ma anche di imprese di un certo livello in cui l’offerta, se uno rispondeva per mantenere quei volumi, o la faceva con meno persone o la faceva pagandole meno” (Resoconto integrale n. 6, seduta del 4 giugno 2018).

¹²⁸ Resoconto integrale n. 3 del 23 aprile 2018.

capitalizzazione. L'indicatore è facilmente costruibile attraverso i dati di bilancio e può essere rappresentato semplicemente con una indicazione di negatività del patrimonio.

N) Costo anomalo per unità di personale.

Molta dell'illegalità delle forme di "falsa" impresa, come si è ampiamente esposto, trovano nel mancato rispetto dei minimi salariali una costante. Questo indicatore quantitativo mette in relazione il numero di dipendenti assunti con il costo del personale rappresentato nella voce B9) del conto economico (ovviamente escludendo la sottovoce E) relativa ad altri costi per il personale) che va a determinare, se pur in maniera sommaria, il costo unitario per unità di personale che se confrontato con i tabellari minimi del contratto nazionale di riferimento può far emergere anomalie.

Non è da sottovalutare, peraltro, che il ricorso al *part-time* in quantità importanti può influenzare il risultato dando adito a "falsi positivi" errati. L'accuratezza della valutazione può essere migliorata con la messa a disposizione del dato sulla tipologia di occupazione, che l'INPS detiene al fine di conteggiare in modo ponderato l'occupazione in ogni singola azienda.

Questo indicatore, da rappresentare solo come un allarme di anomalia, può essere utile per far emergere comportamenti scorretti nella retribuzione del personale come l'utilizzo eccessivo dei "rimborsi spese Italia" al fine di evadere contributi e imposte dirette. La registrazione contabile corretta dei rimborsi spesa per il personale trova la sua allocazione al di fuori della voce B9) lettere a), b), c), d).

O) Livello di indebitamento bancario anomalo.

Il livello di indebitamento bancario normalmente viene considerato anomalo se eccessivamente elevato perché sintomo di possibile crisi di impresa. All'interno della nostra ricerca, l'anomalia risiede invece sulla scarsità dell'indebitamento bancario se confrontato con il fatturato. L'accesso al credito bancario richiede merito creditizio che le cooperative "false" normalmente non riescono a maturare. Anche questo indicatore è quantitativo e può essere generato attraverso il confronto della voce bilancio riguardanti i debiti bancari sia a breve che a lungo termine (voce D4) dello stato patrimoniale) ed il fatturato complessivo. Come per altri indicatori, occorre fissare livelli di indebitamento "normali" (media di settore, ad esempio) per attività prendendo a riferimento soggetti stabilmente operanti nei diversi settori. Il presente indicatore come altri deve segnalare la presenza o meno di una anomalia.

P) Stessi amministratori presenti in più di una cooperativa.

Un elemento sintomatico, dal punto di vista qualitativo, del carattere "falso" di una cooperativa potrebbe essere rappresentato dalla ricorrenza dei medesimi soggetti in seno agli organi di

amministrazione¹²⁹: tale ricorrenza è verificabile tramite le Camere di commercio, presso le quali è possibile accertare quali cariche sono ricoperte da ciascun soggetto esaminato.

La ricorrenza degli amministratori dei consigli di amministrazione assume rilevanza solo nella prima fase di costituzione della cooperativa stessa (indicativamente 5 anni) e all'interno del medesimo scopo mutualistico che possiamo verificare concentrando la verifica per stesso codice ATECO o per gruppi affini. L'indicatore diventa maggiormente importante quando la ricorrenza si presenta in cooperative neo costituite con gli stessi amministratori di cooperative in fallimento o liquidazione coatta.

Questo elemento è sicuramente meno efficace di altri e risulta essere più utile per i soggetti adibiti al controllo.

Q) Stessa sede legale per più cooperative.

Altro comportamento ricorrente di una “falsa” cooperativa è quello di avere sedi legali fittizie o in condivisione con numerose altre società. La ricerca ha evidenziato come spesso la concentrazione di sedi legali di più soggetti presso, ad esempio, studi professionali è comportamento ricorrente nelle “false” imprese. L'indicatore è di facile costituzione utilizzando le informazioni detenute dalle camere di commercio e può essere rappresentato con un numero che indichi quante società hanno lo stesso indirizzo di sede sociale.

R) Regolarità contributiva.

La mancata regolarità contributiva rappresenta certamente una delle costanti del fenomeno della “falsa” cooperazione. Il mancato versamento, soprattutto dei contributi previdenziali, è spesso anche una delle ultime irregolarità prima del fallimento anche per le norme che prevedono la responsabilità sociale. Non potendo immaginare il superamento del Documento unico di regolarità contributiva (DURC), è possibile cogliere la disponibilità espressa da INPS anche durante l'audizione di individuare un indicatore che evidenzi la regolarità o la mancata regolarità sui versamenti contributivi. Un indicatore che necessiterà chiaramente di un accordo con l'INPS che preveda la possibilità di aggiornare periodicamente le posizioni almeno ogni 90 giorni. I fortissimi investimenti in digitalizzazione dell'INPS possono consentire di disporre di una informazione che, se conosciuta, diventa elemento fortemente qualificante. I limiti dell'indicatore sono determinati dall'impossibilità di differenziare in relazione al *quantum*.

S) Data dell'ultima revisione.

¹²⁹ Analizzando i soggetti che ricoprono una carica nelle 1.378 cooperative attive nel 2017 in Emilia – Romagna nei settori maggiormente a rischio, si rileva che 9.152 sono le figure e di queste 832 si ripetono in più cooperative (fonte: Unioncamere).

Come precedentemente evidenziato, la revisione biennale è elemento molto importante che risulta anche spesso discriminante nella scelta di non associarsi ad una delle principali associazioni di rappresentanza della cooperazione. Questo indicatore viene rappresentato solo con la data dell'ultima revisione effettuata, informazione che può essere raccolta dai soggetti di rappresentanza e spontaneamente fornito dalle singole cooperative. Il valore di questo indicatore è contenuto principalmente nel confronto con i soggetti che non hanno ottemperato agli obblighi di legge.

T) Approvazione bilancio di esercizio.

L'approvazione del bilancio di esercizio è obbligo previsto per tutte le società. Anche questo semplice adempimento spesso non risulta evaso e per un soggetto terzo o soggetto adibito al controllo può essere un'informazione utile insieme alle altre per valutare la serietà del soggetto esaminato.

Tale indicatore è facilmente generabile perché le risultanze delle assemblee di approvazione di bilancio devono essere depositate sia presso le Camere di commercio sia presso l'Agenzia delle entrate, perché la data di approvazione del bilancio di esercizio è contenuta all'interno del Modello Unico Società di capitali.

U) Presentazione dichiarazione dei redditi.

Nella “falsa” cooperazione, tra le varie irregolarità ricorrenti, vi sono quelle amministrative e fiscali. Non potendo immaginare la messa a disposizione delle informazioni relativamente ai mancati versamenti delle imposte, che sono coperte da riservatezza e spesso necessitano di un contraddittorio a seguito di una delle procedure di contestazione con l'Agenzia delle entrate, si propone un indicatore che indichi la sola presentazione o meno del Modello Unico Società di capitali al di là del versamento o meno delle imposte. Dall'audizione con l'Agenzia delle entrate è emerso che le “false” imprese, che hanno durata breve, non si preoccupano di rispettare neanche i primi obblighi amministrativi e la generazione di questo indicatore, nell'ambito di un accordo con l'Agenzia delle entrate, può svolgere una funzione di allerta.

5.3. Ragioni della scelta degli “indicatori” e modalità applicative.

L'elaborazione di un “cruscotto” di indicatori sintomatici rappresenta sicuramente un *work in progress* trattandosi di uno strumento sperimentale e inedito, la cui costruzione prende le mosse dalla necessaria interconnessione delle banche dati¹³⁰, dalle esperienze e risultanze degli enti ispettivi e dai

¹³⁰ La rilevanza dell'interconnessione tra banche dati è determinata dal fatto “che hanno veramente un patrimonio formativo ricchissimo (...), che vanno ad incrociare tutte queste informazioni con l'obiettivo proprio di far emergere quei comportamenti anomali, quei dati che ci possono in qualche maniera segnalare un comportamento scorretto da parte di una cooperativa” (Resoconto integrale n. 3, seduta del 23 aprile 2018).

numerosi contributi derivanti dalla prassi dei soggetti che, a diverso titolo, operano attorno al mondo delle “false” cooperative (associazioni e sindacati *in primis*).

Per quanto specificamente attiene alla necessità di interconnettere le banche dati, risulta decisivo evitare che i soggetti deputati al controllo e/o al monitoraggio dei diversi segmenti del rapporto lavorativo (tra cui INPS, INAIL, Ispettorato, Prefetture) operino a comparti stagni: è necessario che tutti i soggetti siano messi in rete, al fine di valorizzare il substrato informativo e sistematizzarlo rispetto al comune obiettivo di prevenzione, emersione e contrasto del fenomeno delle “false” cooperative¹³¹.

Proprio in quanto *work in progress*, la costante e progressiva costruzione del “cruscotto” ne rappresenta uno dei maggiori punti di forza in termini di aggiornamento e di funzione “predittiva”, nel senso che, ogni volta che viene ad individuarsi una “falsa” cooperativa, potrebbero emergere nuovi elementi capaci di rappresentare un nuovo indicatore. In altri e più semplici termini, più il “cruscotto” viene utilizzato, più emergono “false” cooperative, più si affina il metodo di analisi: si tratta, quindi, di uno strumento destinato a non fossilizzarsi nella desuetudine, bensì ad autoalimentarsi.

La costruzione del “cruscotto” e, soprattutto, la sua operatività postulano una forte collaborazione tra i soggetti interessati dato l’obiettivo sfidante di elaborare uno strumento strategico che rappresenti un’azione concreta per riuscire a far emergere, in sede di controllo sociale diffuso, e – quindi - contrastare il fenomeno delle “false” cooperative, che – per definizione, in quanto “false” - cooperative non sono.

La ricerca della Commissione si è svolta anche attraverso il confronto con diversi soggetti a vario titolo interessati al tema della “falsa” cooperazione, ciò che ha consentito di estrapolare una batteria di indicatori che sarebbero utili perché indicativi, se considerati in combinato disposto (e non singolarmente), di evidenziare anomalie per generare quelle differenze utili, al fine di contrastare il fenomeno della “falsa” cooperazione, senza cadere nell’equivoco che il problema sia la forma giuridica di cooperativa e non la “falsa” cooperazione, come il problema non sono le società di capitali in quanto tali ma le società di capitali “false”.

Il lavoro sugli indicatori è stato filtrato fortemente dalla possibilità di recuperare le informazioni e da immaginare una fonte o un soggetto che potesse essere depositario dei dati. Il coinvolgimento di diversi soggetti - da quelli adibiti al controllo a quelli della rappresentanza - non è solo la modalità pragmatica, ma l’unica strada da poter percorrere per poter rispondere alla sfida di tutelare la legalità, non aspettandosi che il solo controllo sanzionatorio possa essere risolutivo. La scelta della Commissione di utilizzare questa opportunità, non solo per fotografare una situazione, ma anche per

¹³¹ Resoconto integrale n. 6, seduta del 4 giugno 2018.

elaborare proposte, sta nella volontà di trattare il fenomeno della “falsa” cooperazione, della “falsa” impresa, che in un periodo di trasformazione economica e di modelli di *business* può rischiare di aggredire settori interi dell’economia, non solo regionale, in maniera irreversibile.

L’individuazione degli indicatori richiede, quindi, la generazione di un ambiente che raccolga queste informazioni, e che con il supporto del digitale possa fornire un’interfaccia leggibile al fine di rappresentare un valido supporto per la lotta alla illegalità e alla concorrenza sleale.

Un’interfaccia dove, per ogni ragione sociale, vengono fornite informazioni e possibilità di ricerche selettive al fine di generare confronti tra le imprese. Alla base del ragionamento vi è quello di associare agli enti adibiti al controllo (INPS, INAIL, Agenzia delle entrate, Ispettorato del lavoro) la potenza del controllo sociale che si genera costruendo una trasparenza selettiva con le informazioni utili per permettere, ad esempio, ad un’impresa che necessita di un servizio di logistica sapere quali sono le cooperative emiliano - romagnole che svolgono quella attività, che contratto applicano, se sono associate ad una delle principali centrali cooperative e quando hanno espletato l’ultima revisione.

L’approfondimento che ha portato all’individuazione degli indicatori non si è soffermato sull’analisi di quale confine dare al controllo sociale per essere efficace, da una parte, ma non lesivo della riservatezza della singola impresa, dall’altro. Questa fase di discussione è certamente necessaria, ma da svolgere in contraddittorio con gli enti adibiti al controllo e con tutti i soggetti che devono essere attori centrali nell’implementazione e aggiornamento delle informazioni.

Il lavoro è stato svolto anche non pensando ad un aggiornamento delle informazioni in tempo reale ma con una tempistica che può anche essere annuale per alcuni elementi, per altri non può superare alcuni mesi. La complessità del mondo economico, sia quello cooperativo sia quello più in generale dell’impresa, risulta un limite per un sistema che in alcuni casi segnala anomalie basandosi comunque su valori medi di settore oltre a non essere in grado di leggere - ad esempio - operazioni straordinarie come conferimento d’azienda, fusione o scissione societarie o costituzione di holding societarie elementi distorsivi che si possono ovviare solo con fornitura spontanea di informazioni dal parte delle imprese interessate al fine di disattivare false anomalie. **La tecnologia può essere un alleato formidabile ma non può far a meno di un presidio umano che gestisca le specificità, al fine di garantire la veridicità e la credibilità della interfaccia sia per chi è interessato ad avere informazioni per compiere delle scelte sia per chi può decidere quali soggetti controllare prima perché a maggior rischio.**

La generazione di stringhe informative per ogni singola cooperativa con sede in Emilia Romagna la immaginiamo indicativamente come segue:

ragione sociale	Codice attività	Anno di messa in attività	Sede sociale	Numero di società con la stessa sede	Iscrizione a centrale cooperativa	Presenza sindacale
Pluto soc coop	Ateco	2016	Via paperino n.8	2	No	Si

Data ultima revisione	Data approvazione ultimo bilancio	Presentazione dichiarazione redditi	Numero assemblee annuali	Percentuale di Partecipazione alle assemblee dei soci	Numero amministratori ricorrenti nei primi 5 anni
	30/04/2019	Unico 2019			3

Numero di membri in consiglio di amministrazione	Contratti nazionali applicati	Regola mento interno	Regolamento derogatorio	Quota sociale	Percentuale versamento capitale sociale	Percentuale ricavi cliente principale
7	CCNL	Si o no	Si o no			

Regolarità contributiva	Livello indebitamento	Patrimonio Netto	Crescita dimensionale	Intensità di lavoro	Costo personale anomalo
Si o no	In linea Scarso Anomalo	Positivo Negativo	Normale Intensa Anomala	Regolare Attenzione anomalo	Si o no

La proposta qui rappresentata è solo indicativa e vuole porsi come strumento funzionale a una “trasparenza comparativa” dei soggetti imprenditoriali, siano esse cooperative ma più nel complesso imprese (la maggior parte degli indicatori sono applicabili a tutte le imprese); ciò, nell’ottica di raggiungere il duplice scopo di avere informazioni qualitative e quantitative su tutti i soggetti operanti su un dato territorio, da un lato, e, dall’altro, di evidenziare se e per quali ragioni vi siano differenze rilevanti tra singoli soggetti operanti nello stesso settore.

Tra gli elementi che meritano un ulteriore approfondimento sicuramente vi è quello del ruolo dei professionisti. Il ruolo di commercialisti, consulenti del lavoro, avvocati e in parte anche notai è centrale nell’economia delle imprese e lo è anche nel supporto agli enti di controllo, anche considerando che per realizzare comportamenti illegali tipici della “falsa” cooperazione si potrebbe richiedere un’assistenza professionale. La mancata individuazione di uno o più indicatori che coinvolgano anche l’aspetto professionale sono da ricercare, ma si scontrano con l’impossibilità di avere banche dati utilizzabili che possano legare azienda e professionista e di conseguenza utilizzare il controllo sociale anche in questo campo, che rimane assolutamente strategico. il ruolo dei

professionisti può essere impreziosito anche dalla disponibilità di individuare nuovi indicatori ad alimentazione volontaria che rendano gli stessi partner, sia per i propri clienti ma anche per tutto il sistema regionale, fornendo informazioni che perseguano lo scopo primario di separare dal sistema economico regionale i soggetti imprenditoriali “falsi” e illegali.

CONCLUSIONI

Come emerge dai resoconti integrali delle sedute e da quanto evidenziato nella presente Relazione, il lavoro collegiale svolto dalla “Commissione speciale di ricerca e di studio sul tema delle cooperative cosiddette spurie o fittizie” ha permesso di non fermarsi ad elaborare una fotografia, sia pur necessaria come imprescindibile punto di partenza, della “falsa” cooperazione, bensì di analizzare tale fenomeno “deteriore” e “patologico” da diversi punti di vista: partendo dall’aspetto storico, giuridico ed economico, si è seguita la filosofia del “Patto per il lavoro”, quale documento strategico regionale della X Legislatura, che si basa sulla logica secondo cui, per affrontare le sfide più complicate come quella dell’eliminazione dell’illegalità data da fenomeni di “falsa” impresa occorre lavorare in sinergia con tutte le forze sociali, economiche, istituzionali e adibite al controllo, sino a produrre una proposta operativa.

Una proposta che si basa sulla prima definizione di un “cruscotto” di indicatori quantitativi e qualitativi, che hanno lo scopo di sistematizzare - grazie all’utilizzo della tecnologia e delle informazioni, spesso già raccolte in diverse banche dati - correlazioni che consentano di evidenziare singole anomalie che, se isolate non hanno significato, laddove esaminate nel loro insieme possono raggiungere l’obiettivo di individuare, prevenire ed eliminare soggetti potenzialmente “tossici” per tutto il sistema economico regionale.

In tale ottica e ulteriormente, il lavoro prospetta definizione e l’utilizzo di un ambiente digitale che, per alcune informazioni, sia concepito a libero accesso, vedendo come principale alleato il controllo sociale dato dalla disponibilità di alcune informazioni e dalla possibilità di operare comparazioni da parte dei diversi soggetti economici che operano nello stesso mercato o nella stessa attività. Tutto senza nuovi carichi burocratici per gli operatori.

Le grandi trasformazioni economiche del nostro tempo concentrano nelle lavorazioni a basso valore aggiunto ad alta intensità di lavoro il rischio di cadere in comportamenti illegali che finiscono per scaricare il costo di queste trasformazioni sui soggetti più deboli, i lavoratori. Diversi sono stati i casi di questo tipo che sono inaccettabili non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista sociale. L’era dei dati e della informazioni ha aumentato anche il peso del *brand* sulle scelte del consumatore e della reputazione che le aziende devono avere sul mercato e proprio da qui può venire un alleato importante per combattere comportamenti opportunistici ed illegali, data la possibilità di fare comparazioni e fare emergere contraddizioni con la duplice finalità potenziale, di essere strumento utile per i soggetti adibiti al controllo e mezzo per le imprese di essere in grado di avere una serie di informazioni per poter scegliere senza alibi i propri *partner*.

Lo presente Relazione si sofferma anche sull'analisi giuridica che parte dall'esegesi dell'art.45 della Costituzione, quale fondamento della natura della cooperazione, sino all'evoluzione giuridica che, come si evidenzia, ha avuto sviluppi complessi, aumentando il rischio che l'utilizzo della forma giuridica di "cooperativa" potesse essere utilizzata nella maniera più lontana dai valori della cooperazione.

Lo studio evidenzia come sia necessario che, anche dal punto di vista normativo, di competenza nazionale, si provveda a predisporre modifiche sul sistema dei controlli e sulle storture nell'utilizzo scorretto del sistema degli appalti.

La Relazione consegna, quindi, un'analisi che consente di definire cosa sia una "falsa cooperativa" e che evidenzia come soffermarsi sulla natura giuridica di "cooperativa" sia molto limitativo, perché – come si evince anche dalla stampa – i comportamenti illegali stanno interessando la forma giuridica della s.r.l. (soprattutto semplificate), dimostrando una preoccupante capacità del fenomeno di mutare per sottrarsi alle modalità di controllo e di repressione di volta in volta messe in atto. Proprio per tali motivi, nella Relazione non si parla solo di "falsa cooperazione" ma anche di "falsa impresa", e si consiglia che il sistema degli indicatori di anomalia venga applicato a tutti i soggetti economici, cooperative e società di capitali che siano.

Infine, si evidenzia come i lavori della Commissione hanno visto la partecipazione di tutte le forze politiche, che hanno approvato all'unanimità la presente Relazione: ciò testimonia come il contrasto alla concorrenza sleale, la tutela del lavoro, il contrasto all'illegalità e la volontà di trovare soluzioni a questo fenomeno, che mette in pericolo il sistema economico regionale, siano obiettivi condivisi e costituiscano un patrimonio politico – istituzionale di tutta l'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna.

BIBLIOGRAFIA

Alvino I., *La tutela del lavoro nell'appalto*, in Amoroso G., Dicerbo V., Maresca A. (a cura di), *Il diritto del lavoro. Costituzione, codice civile e leggi speciali*, I, Giuffrè, Milano, 2017, 1740 ss.;

Amato F., *La tutela economica prevista per il socio-lavoratore dalla legge n. 142/2001*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2002, I, 193 ss.;

Barbieri M., *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, nota a Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51, in *RGL*, 2015, 3, 493 ss.;

Biagi M., *Cooperazione e rapporto di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1983;

Borgogelli F., *Appalti pubblici e dumping salariale: un caso di subordinazione dell'autonomia collettiva?*, in *LD*, 2016, 4, 986;

Buoso S., *Le Sezioni unite su esclusione-licenziamento del socio lavoratore di cooperativa*, in *Giustizia Civile*, 2018, 4, 654 ss.;

Calderara D., *Quali sono i contratti collettivi applicabili nelle gare di appalto?*, nota a Cons. Stato, sez. III, 13 ottobre 2015, n. 4699, in *RGL*, 2016, II, 20 ss.;

Campobasso G. F., *Diritto commerciale. 2. Diritto delle società*, Utet, Milano, 2015;

Id., *La riforma delle società di capitali e delle cooperative*, Utet, Torino, 2004;

Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T., *Diritto del lavoro. 2. Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, Milano, 2011;

Carinci M. T., *La fornitura di lavoro altrui. Interposizione, comando, lavoro temporaneo, lavoro negli appalti*, in Schlesinger P. (diretto da), *Commentario al Codice Civile*, Milano, 2000;

Id., *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro: somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo*, Giappichelli, Torino, 2000;

Costantini S., *Crisi della cooperativa e modificazione in peius del trattamento economico dei soci-lavoratori*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, 2, 299 ss.;

Costi R., *Il socio lavoratore fra contratto di società e rapporto di lavoro*, in *Lavoro e cooperazione tra mutualità e mercato. Commento alla l. 3.4.2001, n. 142*, a cura di Montuschi L., Tullini P., Torino, Giappichelli, 2002, 9 ss.;

D'Alessio W., *Cooperazione e regioni*, Giuffrè, Milano, 1977;

De Maria C. (a cura di), *Bologna Futuro Il "modello emiliano" alla sfida del XXI secolo*, Clueb, Bologna, 2012;

De Santis G., *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, 5, 1759 ss e 2018, 6, 2055 ss.;

Dondi G., *La disciplina della posizione del socio di cooperativa dopo la c.d. legge Biagi*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, 61 ss.;

Forlivesi M., *Sulle clausole sociali di equo trattamento nel nuovo codice degli appalti pubblici*, nota a Cons. Stato, sez. III, 15 maggio 2017, n. 2252, in *RIDL*, 2017, 4, 686 ss.;

Galgano F., *Le società per azioni. Le altre società di capitali. Le società cooperative*, Zanichelli, Bologna, 1978;

Giampieretti M., *Sub articolo 45 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Bartole S. - Bin R. (diretto da), Cedam, Padova, 2008;

Gragnoli E., *Collegamento negoziale e recesso intimato al socio-lavoratore*, in *Lav. giur.*, 2007, 446 ss.;

Imberti L., *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè, Milano, 2012;

Id., *La disciplina del socio lavoratore tra vera e falsa cooperazione*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .IT - 61/2007;

Laforgia S., *La cooperazione e il socio-lavoratore*, Giuffrè, Milano, 2009;

Id., *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un’altra occasione per la costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*, nota a Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51, in *ADL*, 2015, 4-5, 928 ss.;

Magnani M., *Le esternalizzazioni e il nuovo diritto del lavoro*, in Magnani M., Varesi P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Torino, 2004, 283 ss.;

Mazzotta O., *Rapporti interpositori e rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1979;

Menzani T., *Le imprese cooperative nelle regioni italiane*, in Salvati M e Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue Regioni. L'età repubblicana, Vol. II Territori*, Treccani, Roma, 2015;

Miscione M., *L’ambito di applicazione della l. n. 142/2001*, in Garofalo D., Miscione M. (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa. L. n. 142/2001 e provvedimenti attuativi*, Ipsoa, 2002, 30 ss.;

Nigro A., *Sub articolo 45 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1980;

Orlandini G., *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *LD*, 2018, 1, 6 ss.;

Palladini S., *Le diverse vie alla derogabilità: il rapporto tra contratto collettivo e regolamento interno di cooperativa*, in *LG*, 2016, 1, 41 ss.;

Passalacqua P., *Il lavoro tra autonomia e subordinazione. Il lavoro coordinato, il lavoro del socio di cooperativa, l’associazione in partecipazione*, Utet, Milano, 2009, 120 ss.;

Predieri A., *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963;

Riverso R., *Cooperative spurie ed appalti: nell'inferno del lavoro illegale*, in *Questione Giustizia*, 30 aprile 2019;

Id., *Il socio lavoratore di cooperativa ed il ritorno all'antico delle Sezioni Unite n. 27436/2017*, nota a Cass., sez. un., 20 novembre 2017, n. 27436, in *Lav. Giur.*, 2018, 1, 25 ss.;

Id., *La sottile linea tra legalità e sfruttamento nel lavoro*, Intervento al corso di formazione "Sfruttamento lavorativo e nuove forme di schiavitù", Roma, Corte di Cassazione, 23.3.2017;

Romagnoli U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, Giuffrè, Milano, 1967;

Sartori A., *Prime osservazioni sul Decreto «Dignità»: controriforma del Jobs act con molte incognite*, in *RIDL*, 2018, 651 ss.;

Scarpelli F., *Appalto e distacco. Art. 29*, in Gragnoli E., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003*, n. 276, Cedam, Padova, 2004, 435 ss.;

Id., *Convertito in legge il "Decreto Dignità": al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi*, in *Giustizia vicile.com* 3 settembre 2018;

Schiuma D., *Il trattamento economico del socio subordinato di cooperativa: la Corte costituzionale e il bilanciamento fra libertà sindacale e il principio di giusta ed equa retribuzione*, nota a Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51, in *DRI*, 2015, 3, 823 ss.;

Spagnulo Vigorita V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959;

Spattini S., *Somministrazione illecita e cooperative spurie*, in *Bollettino ADAPT*, 23 giugno 2014;

Tiraboschi M., *«Agenzie» di servizi e cooperative di produzione e lavoro*, in *Lav. Giur.*, 1994, 562 ss.;

Verrucoli P., *La società cooperativa*, Giuffrè, Milano, 1958;

Id., *Cooperative (imprese) (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962;

Zamagni S. - Zamagni V., *La cooperazione. Tra mercato e democrazia economica*, il Mulino, Bologna, 2008;

Zoli C., *Le modifiche alla riforma della posizione giuridica del socio lavoratore di cooperativa*, in Carinci M. T. (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione mercato del lavoro. l. n. 30/2003*, Ipsoa, 2003, 283 ss..