



Ministero dello Sviluppo Economico

DIREZIONE GENERALE PER LA VIGILANZA SUGLI ENTI, IL SISTEMA COOPERATIVO E LE GESTIONI COMMISSARIALI
Divisione I - Affari generali, pianificazione strategica e struttura di supporto al responsabile per la prevenzione della corruzione

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

(allegato, a titolo esemplificativo, al PTPC 2017-2019)

Questa Direzione generale, al fine di effettuare l'analisi del contesto esterno, ha individuato al proprio interno 4 macro aree di attività, qualificate in base ai destinatari degli interventi. Tale distinzione è fondamentale poiché, al di là delle procedure analoghe gestite, l'ambiente sociale, politico, finanziario, economico e competitivo in cui operano le diverse tipologie di imprese è profondamente diverso.

Società fiduciarie e di revisione

1. L'ambiente sociale, finanziario ed economico: tali società sono intermediari finanziari e, come tali, sono soggette alle disposizioni antiriciclaggio. Intervengono, in nome e per conto della propria clientela, quali intestatarie apparenti dei beni della stessa. Si tratta, in particolare, di partecipazioni in società quotate e non, sia nazionali sia estere, di polizze assicurative, di portafogli di valori mobiliari gestiti da SIM, SGR ecc.). Negli ultimi anni si è riscontrato che le stesse iniziano ad intervenire anche in qualità di trustee, o protector di trusts di diritto estero.

2. I soggetti esterni coinvolti:

- le società fiduciarie e di revisione;
- i commissari liquidatori, di nomina politica con compensi a carico della società;
- i Tribunali;
- i creditori ed i lavoratori;
- i membri dei comitati di sorveglianza;
- gli ispettori ovvero professionisti iscritti all'albo e docenti universitari).

3. La numerosità dei soggetti coinvolti: l'intero settore, dagli studi effettuati d'ufficio, da ultimo, attraverso i bilanci annuali dell'anno 2014, si caratterizza per un elevato grado di concentrazione, con pochi intermediari (poco più del 10 %) che dominano il mercato in termini di masse amministrate (quasi l'87 %), addetti (il 71%) e ricavi (il 75%).

È ipotizzabile che nei prossimi anni si assista ad una fase di ulteriore concentrazione dovuta all'aumento dei costi di struttura necessari per corrispondere ai crescenti requisiti di organizzazione. Gli operatori di maggiori dimensioni, inoltre, per avere accesso alla sezione speciale dell'albo di cui all'art. 106 d.lgs. 83/1993 (cd. T.U.B.) stanno procedendo nel periodo in corso ad operazioni di concentrazione societaria che accentueranno ulteriormente la situazione appena evidenziata.

4. La rilevanza della normativa di riferimento: L'esercizio dell'attività necessita di preventiva autorizzazione: l'abusivismo è, infatti, sanzionato in via amministrativa con l'assoggettamento alla liquidazione coatta. Questo Ministero è titolare sia del potere autorizzatorio e sanzionatorio sia della vigilanza – documentale e ispettiva – in corso di attività. La vigilanza documentale concerne prevalentemente i bilanci annuali; quella ispettiva può essere sia periodica che straordinaria.

Il sistema sanzionatorio amministrativo è complesso, andando dalla sospensione, sino alla revoca dell'autorizzazione con conseguente assoggettamento alla liquidazione coatta amministrativa con esclusione del fallimento. A ciò si aggiunge il sistema sanzionatorio in materia antiriciclaggio ex D.lgs. 231/2007 che prevede sanzioni sia amministrative sia penali.

In assenza di un corpo ispettivo interno, è stato creato un elenco di ispettori esterni all'Amministrazione cui viene affidata la materiale effettuazione dell'attività ispettiva. I costi relativi sono posti a carico delle società vigilate.

La fase liquidatoria, pur rifacendosi all'impianto generale recato dal R.D. 267/1942, presenta peculiarità del tutto originali connesse alla particolare operatività di questi intermediari, con riguardo alla separatezza patrimoniale di cui sopra si è fatto cenno. Ovviamente, anche nel caso delle procedure concorsuali, le funzioni di commissario liquidatore, e, quasi sempre, anche quelle di componente dei comitati di sorveglianza sono affidate a professionisti esterni alla P.A., con esperienza nello specifico settore.

Procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

1. L'ambiente sociale, finanziario ed economico: si tratta di grandi società operanti in pressoché tutti i settori produttivi, la cui attività ha spesso un rilevante impatto ambientale e occupazionale, sia diretto che di filiera. Particolarmente delicate, trattandosi del dissesto di imprese operative, sono le implicazioni sul contesto sociale, avuto anche riguardo all'indotto dell'impresa sottoposta alla amministrazione straordinaria.

L'Amministrazione straordinaria è una procedura concorsuale con finalità conservative del patrimonio produttivo, con competenze distribuite tra questo Ministero ed i Tribunali fallimentari.

L'intervento della Direzione, è limitato alla gestione e vigilanza sulla procedura concorsuale, ma spesso l'ammissione all'Amministrazione straordinaria è l'evento conclusivo di un percorso critico che ha già visto coinvolto il Ministero sotto diversi aspetti.

Il ricorso all'Amministrazione straordinaria è legato, infatti, all'andamento economico (crisi di settore, cicli economici negativi) ma anche all'insieme degli strumenti che l'ordinamento appresta per la crisi d'impresa e la gestione dell'insolvenza, nonché a salvaguardare la gestione operativa delle imprese.

2. I soggetti esterni coinvolti:

- le imprese di grandi dimensioni (con non meno di 200 dipendenti) e le imprese o i gruppi di imprese con non meno di 500 dipendenti e 300 milioni di debiti;
- i Tribunali;
- i Commissari liquidatori, di nomina politica con compensi a carico dell'Amministrazione straordinaria;
- i creditori ed i lavoratori;
- i membri dei comitati di sorveglianza.

3. La numerosità dei soggetti coinvolti: in generale, il bacino di riferimento della amministrazione straordinaria è costituito dalle imprese commerciali insolventi con non meno di 200 dipendenti di tutto il territorio nazionale. Attualmente sono aperte n. 137 procedure riguardanti n 538 imprese o gruppi di imprese per un totale di circa n 124.000 lavoratori coinvolti.

4. La rilevanza della normativa di riferimento: i Commissari straordinari ed i componenti dei Comitati di sorveglianza sono nominati con decreto del Ministro dello sviluppo economico scelti tra professionisti esterni alla P.A. che devono possedere determinati requisiti di professionalità ed esperienza, maturate nel settore delle procedure concorsuali e/o della gestione d'impresa. Le scelte e gli atti del commissario straordinario, autorizzati da questo Ministero, producono effetti principalmente nei confronti dei lavoratori e dei creditori delle società dichiarate insolventi.

La vigilanza ministeriale si esplica attraverso l'indirizzo sulle principali scelte della procedura, l'autorizzazione ai commissari al compimento di tutti i principali atti della procedura, il controllo sull'andamento della procedura e sull'operato dei commissari attraverso, principalmente, l'esame di relazioni periodiche. In ogni caso, il Tribunale, oltre che su materie specifiche quali la verifica del passivo e le ripartizioni ai creditori, è competente a decidere, in qualsiasi momento, sulla conversione in fallimento della procedura.

Enti cooperativi

1. L'ambiente sociale, finanziario ed economico: la realtà del mondo cooperativo si presenta di per se variegata e disomogenea, non solo sotto il profilo qualitativo e di settore produttivo coinvolto, ma anche per le dimensioni (da piccolissime a grandi) delle imprese coinvolte, la presenza di soci lavoratori, le specifiche previsioni normative.

Va tenuto, poi, in giusto conto che lo scopo istituzionale delle cooperative non è quello di produrre utili da ripartire tra i soci, ma quello di procurare ai soci beni, servizi o occasioni di lavoro a condizioni complessivamente più vantaggiose di quelle offerte dal mercato.

È possibile affermare che la forma giuridica cooperativa, modellata sui principi solidaristici e democratici costituisce, nell'ambito dell'ordinamento, uno dei perni attraverso i quali si attua la responsabilità sociale dell'impresa.

Ed infatti, è proprio attraverso questo strumento che vengono attuate importanti esperienze e best practices, nel campo delle cooperative sociali, del riutilizzo dei beni confiscati alle mafie (Libera) e anche del salvataggio delle aziende in crisi (workers buy out).

2. I soggetti esterni coinvolti:

- le società cooperative;
- i soci delle società cooperative;
- gli ispettori/revisori;
- le Associazioni di rappresentanza;
- le Camere di Commercio;
- le società di gestione informatica dell'Albo, degli applicativi FOLIUM e PARIX e del Portale delle Cooperative;
- i commissari liquidatori, di nomina politica con compensi a carico della società o dell'Amministrazione;
- i Tribunali

- i membri dei comitati di sorveglianza

3. La numerosità dei soggetti coinvolti: in base ai dati 2016, i soci delle cooperative attive sono 12.995.798 e i lavoratori impiegati nelle cooperative attive sono 1.304.230, pari al 5,81 degli occupati. Il fatturato del settore nel suo complesso incide sul PIL per il 7,1% (supera l'8% calcolando anche il fatturato delle società controllate). La distribuzione territoriale delle società cooperative è omogenea e coerente con l'estensione territoriale regionale, così come sono presenti cooperative operanti in tutti i maggiori settori produttivi.

Il perimetro dei soggetti sottoposti alla vigilanza della Direzione è estremamente ampio: le cooperative iscritte all'Albo istituito presso il MISE sono 111.987. Detratte le cooperative in liquidazione e quelle assoggettate a procedure concorsuali e sanzionatorie, l'universo delle cooperative attive è pari a 73.976 unità.

4. La rilevanza della normativa di riferimento: L'ordinaria vigilanza sulle società cooperative ha il compito istituzionale di assicurare che le società e gli enti organizzati in forma mutualistica perseguano effettivamente tali finalità verificando, in particolare, l'effettività della base sociale e la partecipazione dei soci alla vita sociale ed allo scambio mutualistico nonché l'assenza di scopi di lucro e pertanto la legittimazione dell'ente a beneficiare delle agevolazioni fiscali, previdenziali e di altra natura.

La vigilanza ordinaria sulle società cooperative si esplica attraverso:

- la revisione ordinaria, di norma biennale, che oltre ad accertare il rispetto dei requisiti mutualistici ha anche scopi consulenziali finalizzati a "migliorare la gestione ed il livello di democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci alla vita sociale di nei confronti finalizzato".
- l'ispezione straordinaria, volta ad accertare il rispetto dei requisiti mutualistici con un maggior grado di approfondimento rispetto alle revisioni ordinarie, in ragione anche dei motivi per i quali l'ispezione è stata disposta. Tali ispezioni sono condotte sulla base di programmazioni anche a campione ovvero a seguito di esposti o denunce ed ogni qualvolta l'Amministrazione ne ravvisi la necessità.

L'attività ispettiva è svolta esclusivamente dallo Stato con i propri ispettori.

Inoltre, la Direzione si deve occupare della vigilanza sulle Associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo e sui Fondi mutualistici creati da quest'ultime nonché della vigilanza su particolari tipologie di cooperative quali: le Banche di credito; i confidi; i consorzi e, di recente attribuzione; le Società di mutuo soccorso.

Altro ambito in cui si esercita la vigilanza riguarda la gestione delle variazioni di sezione e di categoria nell'Albo delle società cooperative.

La corretta gestione dell'Albo, alimentato dalle registrazioni presso i Registri delle imprese gestiti dalla Camere di Commercio, in particolare attraverso il puntuale inquadramento di ciascun soggetto vigilato nella sezione pertinente (mutualità prevalente/mutualità non prevalente) produce effetti rilevanti, atteso che la qualificazione di un soggetto quale cooperativa a mutualità prevalente comporta, secondo la normativa vigente, l'accesso a benefici fiscali e previdenziali.

Ulteriori benefici, sub specie di possibilità di accesso a finanziamenti pubblici (es. regionali), discendono dall'iscrizione, a carattere volontario, all'Albo nazionale delle cooperative

edilizie di abitazione e loro consorzi, che ad oggi annovera 2856 soggetti iscritti. Anche in tal caso sono frequenti rapporti con altri soggetti pubblici per verifiche su specifiche cooperative.

Altra area di attività è quella relativa alla verifica, accertamento e riscossione dei contributi dovuti dai soggetti vigilati.

In ultimo, ma non ultima, vi è l'attività connessa alla gestione di un numero elevatissimo (nell'ordine di migliaia) di procedure di liquidazioni coatte amministrative, a cui si aggiunge l'attività c.d. sanzionatoria.

Infatti, il Ministero ha un potere ispettivo finalizzato anch'esso all'accertamento della effettività della natura mutualistica su tutte le cooperative e dispone di un potere sanzionatorio di tipo amministrativo

Il commissario liquidatore è nominato dal Ministro ed i costi sono a carico delle procedure, tranne i casi di incapienza dello stato passivo, per i quali subentra il Ministero con l'erogazione di un compenso determinato in misura fissa normativamente.

I provvedimenti di natura "sanzionatoria", ovvero scioglimenti per atto di autorità con o senza nomina di commissario sono, invece, di competenza del Direttore generale.

Enti vigilati dalla Direzione

1. L'ambiente sociale, finanziario ed economico: il contesto esterno è particolarmente diversificato a seconda della natura giuridica della società vigilata, dell'ambito normativo che definisce il contenuto dell'attività di vigilanza e del settore in cui operano i soggetti vigilati.

Per questo si rimanda a quanto già indicato nel PTPC vigente e si indicano gli enti vigilati da questa Direzione generale:

BANCO NAZIONALE DI PROVA PER LE ARMI DA FUOCO PORTATILI E PER LE MUNIZIONI COMMERCIALI

CASSA CONGUAGLIO GPL – GAS DI PETROLIO LIQUEFATTO

ENEA - AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE

ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO

ICE - AGENZIA PER LA PROMOZIONE ALL'ESTERO E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE ITALIANE

FONDAZIONE UGO BORDONI

GSE S.p.A. – GESTORE SERVIZI ENERGETICI

INVITALIA - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.P.A. – GIA' SVILUPPO ITALIA S.P.A.