

La Società di Mutuo Soccorso

5. La vigilanza

L'esercizio del potere di vigilanza per le Società di Mutuo Soccorso trova puntuale riscontro legislativo nell'art. 15 comma 7 della L. 59/92 che, introducendo il comma 3 dell'art. 1 del D. Lgs. C.P.S. del 14 dicembre 1947 n. 1577, ha previsto che *"gli enti mutualistici di cui all'art. 2512 c.c. sono sottoposti alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della previdenza speciale Tale vigilanza si esercita secondo le modalità previste per le società cooperative."*

Così entro un anno dalla data di entrata in vigore della L. 59/1992 (art. 21, comma 7 della medesima legge), il Ministero del Lavoro avrebbe dovuto avviare l'attività ispettiva nei confronti di tali enti. Pur sussistendo l'obbligo per esplicita previsione legislativa, l'autorità amministrativa, di fatto ancora non esercita (al 31.12.1998) il potere di vigilanza sulle Società di Mutuo Soccorso. In particolare si deve rilevare come ancora non si stato predisposto alcuno schema di Verbale di Ispezione ⁽¹⁾.

In attesa che il Ministero fornisca ulteriori direttive in tal senso e in considerazione del fatto che la norma di legge prevede che la vigilanza nei confronti degli enti in esame venga esercitata con le modalità previste per le società cooperative, appare opportuno delineare i principi generali dell'attuale sistema di controlli contemplato dalla normativa vigente per le società cooperative.

Sull'applicabilità di tale normativa alle Società di Mutuo Soccorso occorre richiamare quanto disposto dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 23 settembre 1992, per il quale la normativa attinente alla vigilanza ministeriale contenuta nel D. Lgs. 1577/1947 è applicabile *"in toto"* agli enti mutualistici in esame ed il rinvio contenuto nell'art. 15 della L. 59/92 alle

⁽¹⁾ Si propone nel formulario uno schema di autoverifica o check-list della Società di Mutuo Soccorso.

modalità previste per le società cooperative, rappresenta *"un implicito ma certo richiamo al citato D. Lgs. C.P.S. del 1947 e succ. mod. nel senso che questo si applicherà non soltanto nelle sue forme procedurali ma anche per realizzare tutti i più penetranti controlli previsti."*

Così il D. Lgs. C.P.S. 1577/1947, modificato ed integrato più volte nel corso degli anni ed in particolar modo dalla Lg. 59/92, introduce il proprio dettato con le norme sulla vigilanza (artt. da 1 a 21) ⁽²⁾, individuando la titolarità di tale istituto al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale.

La vigilanza si esercita a mezzo di ispezioni ordinarie e straordinarie, la cui esecuzione non pregiudica però lo svolgimento di ulteriore e diversa attività ispettiva di carattere tecnico, che possa essere disposta da altre Amministrazioni dello Stato competenti per materia.

Le ispezioni straordinarie hanno luogo ogni volta che se ne presenti l'opportunità o la necessità.

In considerazione della particolare natura degli enti in esame si devono ritenere non applicabili quelle norme contenute nella L. 59/92 che dispongono le ispezioni ordinarie annuali e la certificazione del bilancio in funzione di particolari condizioni possedute dall'ente (fatturato superiore a trenta miliardi, ovvero detenzione di partecipazioni di controllo in società a responsabilità limitata, etc.) che male si legano alla natura delle Società di Mutuo Soccorso.

Analogamente a quanto avviene per le società cooperative, la vigilanza in sede di ispezioni ordinarie delle Associazioni nazionali riconosciute dovrebbe essere limitata alle Società di Mutuo Soccorso ad esse aderenti, conseguentemente le ispezioni per le Società di Mutuo Soccorso non aderenti ad alcuna Associazione dovrebbero essere svolte direttamente dagli Uffici periferici del Ministero del Lavoro con esclusione di quelle che hanno sede nel

⁽²⁾ In Appendice.

territorio delle Regioni a statuto speciale per le quali è prevista una propria autonoma competenza in materia.

A tale proposito la Circolare del Ministero del lavoro n. 117 del 9-10-1992, attribuisce i compiti di vigilanza sulle Società di Mutuo Soccorso agli Uffici Provinciali del Lavoro. Tali uffici secondo le direttive fornite dalla citata circolare avrebbero dovuto istituire un apposito registro nel quale registrare le Società di Mutuo Soccorso con gli estremi dell'iscrizione nel registro prefettizio, che avrebbe assolto anche alla funzione di schedario generale della cooperazione fino a quando quest'ultimo sarà in grado di recepire la procedure di registrazione degli enti mutualistici in questione.

L'art. 9 del D. Lgs. C.P.S. 1577/1947 in esame individua l'oggetto delle ispezioni.

Le ispezioni ordinarie hanno lo scopo di accertare principalmente, ammettendo quindi la possibilità di verifica di qualunque ulteriore aspetto possa risultare rilevante:

"a) l'esatta osservanza delle norme legislative, regolamentari statutarie e mutualistiche;

b) la sussistenza dei requisiti richiesti da leggi generali e speciali per le agevolazioni tributarie o di altra natura;

c) il regolare funzionamento contabile e amministrativo dell'ente;

d) l'esatta impostazione tecnica ed il regolare svolgimento delle attività specifiche promosse o assunte dall'ente;

e) la consistenza patrimoniale dell'ente e lo stato delle attività e delle passività."

Ulteriormente alla attività ispettiva, l'ispettore è comunque tenuto anche a dare suggerimenti e consigli agli amministratori ed agli impiegati per il corretto ed efficace funzionamento dell'ente assistendoli se necessario riguardo gli aspetti nei quali fossero carenti.

Come è possibile osservare, per poter svolgere la loro attività, oltre ad avere una specifica competenza, gli ispettori devono avere

la possibilità di accesso a tutta la documentazione che certifica l'attività svolta. A tale scopo *"gli enti ispezionati hanno l'obbligo di mettere a disposizione dell'ispettore tutti i libri, i registri e i documenti e di fornire altresì i dati, le informazioni e i chiarimenti che fossero loro richiesti. Di ogni ispezione deve essere redatto processo verbale"*.

Quanto inizialmente previsto in materia di vigilanza sulle cooperative dalla norma fondamentale del 1947 è stato successivamente integrato da successive norme di legge, emanate anche negli ultimi anni. In particolar modo appare degna di nota la disposizione dell'art. 19 della Lg. 413/1991, lettere d) ed e) che, apportando modifiche al D.P.R. 600/1973, ha stabilito che *"I soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza nonché gli organi giurisdizionali civili e amministrativi che, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie, devono comunicarli direttamente ovvero, ove previste, secondo le modalità stabilite da leggi o norme regolamentari per l'inoltro della denuncia penale, al comando della Guardia di Finanza competente in relazione al luogo di rilevazione degli stessi, fornendo l'eventuale documentazione atta a provarli"*.

Tale disposizione che ha investito gli ispettori del Ministero del Lavoro ed i revisori delle Associazioni nazionali di particolari e rilevanti responsabilità, impone nei fatti a codesti soggetti nuovi e particolari obblighi di approfondimento nella materia tributaria, considerato che, come espressamente ricordato nella Circolare del Ministero del Lavoro del 12 marzo 1992, n. 1870, ai sensi dell'art. 1 comma 6° della legge 15 maggio 1991, n. 154, che ha convertito, con modificazioni il D.L. 16 marzo 1991, n. 83 *"costituisce reato punibile con la pena dell'arresto o dell'ammenda, non osservare alcuni importanti obblighi di natura contabile e fiscale in tema di libro inventari, registro delle fatture, dei corrispettivi e degli acquisti nonché la irregolare tenuta delle scritture contabili."*

La circolare citata concludeva ricordando anche che, *"l'art. 2 del Codice di procedura penale prescrive l'obbligo per il pubblico ufficiale e per l'incaricato di pubblico servizio - pertanto sia per gli ispettori ministeriali che per quelli delle Associazioni - che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni, hanno notizie di un reato, di farne rapporto alla autorità giudiziaria."*

Volendo entrare nello specifico di una ipotesi effettiva di attività di vigilanza, potrebbe essere verificato che la Società di Mutuo Soccorso abbia acquisito la personalità giuridica, in quanto tale requisito è richiesto dalla normativa fiscale per fruire delle agevolazioni dettate a favore di tali enti (v. par. 5.7 e segg.). Vale altresì l'opportunità di ricordare che con la nota di accompagnamento del nuovo modello di Verbale si è specificato che l'incombenza della trasmissione alla Guardia di Finanza non ricade più sul singolo ispettore, bensì è competenza degli Uffici provinciali del lavoro che provvederanno con loro eventuale nota di trasmissione, esaminati i verbali di ispezione pervenuti.

La terza parte dell'articolo 15 della Lg. 59/92 (quarto e quinto comma) fa riferimento al pagamento del contributo per le spese relative alle ispezioni ordinarie previsto dall'art. 8 del D. Lgs. C.P.S. 1577/1947 ed alle sanzioni in caso di mancato pagamento.

L'importo di tale contributo viene aggiornato all'inizio di ogni biennio ispettivo e a partire dal 1999, per gli enti non aderenti ad associazioni nazionali riconosciute viene riscosso tramite autoliquidazione.

E' prassi infatti che entro la fine di gennaio di ogni anno dispari, il Ministro del Lavoro emani il decreto che fissa gli importi dei contributi per le ispezioni nel successivo biennio che termina con il 31 dicembre del successivo anno pari (es: 1999-2000). Ed è proprio entro tale data che gli enti dovranno essere assoggettate ad ispezione ai sensi degli art. 1 e seg. D. Lgs. C.P.S. 14.12.1947, n. 1577 e s.m..

A fronte di tale attività di vigilanza, si deve provvedere al

versamento di un contributo biennale (art. 15, comma 4 L. 59/92) le cui modalità di accertamento e riscossione nonché la determinazione della misura del contributo stesso, sono stati definiti rispettivamente con decreti del 31 dicembre 1998 e del 8 gennaio 1999, emanati dal Ministero del Lavoro.

Quanto al primo, in ordine temporale, dei due provvedimenti, si deve rilevare come questo sostituisca integralmente il precedente decreto del 8 ottobre 1973, presentando sostanziali innovazioni relativamente a tutta la procedura di accertamento del contributo di ispezione precedentemente vigente. Infatti il decreto del 30 dicembre 1998 abolisce la notificazione del contributo che viene sostituita dalla autoliquidazione dello stesso in base ad una dichiarazione predisposta dai medesimi enti tenuti all'obbligo. In base a tale disposizione i singoli enti mutualistici provvederanno ad autodeterminare l'importo dovuto sulla base dei nuovi parametri dettati dal Ministero.

In tale dichiarazione la cooperativa, oltre ad indicare i parametri idonei ad individuare l'ammontare dovuto (Fatturato, numero dei soci e capitale sociale), deve indicare anche alcuni elementi tipici della propria situazione giuridica e del proprio rappresentante legale. Si realizza così una dichiarazione che anticipa notizie che potrebbero essere contenute in un verbale ispettivo e che potrebbero permettere di ottenere con tempestività agli uffici periferici del Ministero del Lavoro la conoscenza di dati simili a quelli che erano contenuti nel BUSC per le cooperative.

Per attuare la nuova disposizione nella fase di prima applicazione, le Direzioni Provinciali del Lavoro dovranno trasmettere agli enti rientranti nella loro giurisdizione ed entro 60 giorni dalla pubblicazione del decreto sulla G.U., copia del decreto medesimo, allegando allo stesso copia della dichiarazione che dovrà essere restituita unitamente alla copia della ricevuta del versamento effettuato a mezzo di bollettino di conto corrente postale. In caso di mancato o di insufficiente pagamento del

contributo, l'importo dovuto sarà accertato o rideterminato d'ufficio entro cinque anni dalla data di pubblicazione sulla G.U. del decreto che fissa gli importi.

L'accertamento potrà avvenire in base a qualunque dato, documento o informazione che pervenga alla Direzione Provinciale del Lavoro competente, che insieme alla liquidazione del nuovo importo provvederà ad applicare all'ente inadempiente le penalità e gli interessi previsti all'art. 15 della Lg. 59/92. Sempre in fase di prima applicazione del decreto, il pagamento del contributo biennale dovrà essere effettuato da parte della cooperativa entro 90 giorni dalla data di ricezione della comunicazione dei nuovi criteri di pagamento.

Come dettato dalla norma che prevede l'attività di vigilanza, il Verbale di ispezione deve concludersi con la chiara indicazione degli eventuali provvedimenti di carattere sanzionatorio proposti dall'ispettore. L'art. 11 del D. Lgs. C.P.S. 1577/1947 precisa l'elenco delle sanzioni da comminare in caso di constatate gravi irregolarità. Si registrano così:

- a) la diffida
- b) la cancellazione dal registro prefettizio
- c) il commissariamento
- d) la liquidazione coatta amministrativa
- e) lo scioglimento.

La diffida è "l'invito" a "regolarizzare entro un termine ben definito le irregolarità" riscontrate nel corso dell'ispezione. Si deve comunque trattare di carenze che possono essere sanate dai medesimi organi sociali. Allo scadere del termine fissato la Società di Mutuo Soccorso dovrà dimostrare di aver adempiuto a quanto richiesto. Se ciò non dovesse avvenire, l'autorità di vigilanza farà seguire un provvedimento sanzionatorio più grave.

La cancellazione dal registro prefettizio si presenta come provvedimento sanzionatorio che non modifica la struttura societaria, non intervenendo su alcuno degli organi di gestione,

bensi determina il venir meno di uno dei presupposti per poter godere dei benefici fiscali e di ogni altra natura, come previsto ai sensi dell'art. 16 D. Lgs. C.P.S. 1577/1947.

Per quanto attiene agli altri provvedimenti sanzionatori, che si illustrano di seguito, non si è in grado di dire se e come possano integralmente applicarsi alle Società di Mutuo Soccorso, tenuto conto delle differenze strutturali che queste ultime hanno rispetto alle cooperative ed in particolare tenendo conto della loro natura non imprenditoriale.

L'art. 2543 C.C. prevede che in caso di irregolare funzionamento l'autorità governativa può disporre la revoca degli organi di amministrazione e di controllo interno della società ed affidare la gestione ad un commissario governativo, determinandone i poteri e la durata. Tutta la gestione commissariale è comunque subordinata alla approvazione dell'autorità governativa.

L'art. 2540 C.C. prevede che quando le attività della società risultino insufficienti al pagamento dei debiti, l'autorità governativa può decretarne la liquidazione coatta amministrativa. Tale provvedimento si basa sulla dichiarazione dello stato di insolvenza della società; impone quindi la riflessione se tale status sia prevedibile per una Società di Mutuo Soccorso. Ritenendo la fattispecie impossibile è da ritenere anche che il provvedimento non possa essere attuato.

E' opportuno ricordare che le norme sulla liquidazione coatta amministrativa sono dettate dal R.D. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 194 - 215, tenendo anche conto di quanto previsto dalla legge 17 luglio 1975, n. 400, emanata al fine di uniformare ed accelerare la procedura in questione per gli enti cooperativi.

L'art. 2544 C.C. infine prevede per le società, che non sono più in grado di perseguire gli scopi statutari ed istituzionali, lo scioglimento a seguito del provvedimento dell'autorità governativa.