

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII**
n. **26**

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa del deputato **GARAGNANI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sull'organizzazione e sull'attività delle società cooperative

Presentata il 26 ottobre 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le vicende concernenti i lavori per la riqualificazione delle aree delle acciaierie Falck di Sesto San Giovanni, in relazione alle quali sono ipotizzate responsabilità a carico dell'ex presidente della provincia di Milano, al pari di altre recenti notizie da cui è emersa la conferma di un fatto risaputo da sempre, cioè che nella gestione del sistema sanitario assistenziale dell'Emilia-Romagna le cooperative occupano una posizione quasi monopolistica, segnalano la necessità di una riflessione sull'organizzazione e sull'attività delle società cooperative in Italia.

Tale riflessione dovrà partire da un'attenta verifica dei fatti che, iniziando dall'esame di talune vere e proprie anomalie esistenti nel settore, individui non solo le eventuali violazioni della legge, ma anche le aree di opacità del contesto socio-eco-

nomico, politico e normativo in cui tali anomalie hanno potuto crescere e radicarsi. Per comprendere queste deviazioni occorrerà far luce sulle relazioni d'affari che hanno visto coinvolti settori del sistema cooperativo tradizionalmente legato alla sinistra. Si tratta di fenomeni in cui la politica, in parte pesantemente implicata, non può esimersi dall'assumere in pieno le proprie responsabilità, senza delegarle alla magistratura che soprattutto per il passato, in tutto il territorio nazionale e in particolare in Emilia-Romagna, non ha sempre dato prova di adeguate capacità di controllo, nonostante numerosi indizi o addirittura segnalazioni relativi a situazioni connotate da scarsa trasparenza.

La forma cooperativa nasce da una profonda istanza solidaristica e sociale, quale strumento per l'organizzazione

per l'esercizio di attività economiche mediante l'associazione tra soggetti che sono al tempo stesso produttori e destinatari, ancorché non esclusivi, dei beni e dei servizi alla cui produzione è diretta l'attività. In quanto tale, essa è stata favorita dal legislatore mediante l'assoggettamento a una disciplina speciale e — subordinatamente alla prevalenza del carattere mutualistico — il riconoscimento di agevolazioni tributarie. Tale disciplina trova il proprio fondamento nell'articolo 45 della Costituzione, a norma del quale « La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità ».

La prevalenza del carattere mutualistico è attualmente definita dall'articolo 2512 del codice civile in ragione dei seguenti criteri:

- 1) svolgimento dell'attività prevalentemente in favore dei soci, consumatori o utenti di beni o servizi;
- 2) prevalente utilizzazione delle prestazioni lavorative dei soci;
- 3) prevalente utilizzazione degli apporti di beni o servizi da parte dei soci.

In conformità alla norma costituzionale citata, il carattere mutualistico rappresenta in ogni caso un requisito costitutivo indefettibile nella nozione stessa di società cooperativa, in forza dell'articolo 2511 del medesimo codice, che la definisce come « società a capitale variabile con scopo mutualistico ».

In questo senso occorre pertanto mirare al ristabilimento della vera e propria funzione sociale del sistema cooperativo nel suo insieme, anche quale applicazione del principio di sussidiarietà, di cui la cooperazione rappresenta uno strumento essenziale. Occorre altresì considerare la distinzione tra cooperative legate storicamente a un partito politico e altre che fin dal dopoguerra hanno avuto una relativa

autonomia dedicandosi solo ad attività sociali.

È difficile negare che l'originario fine solidaristico contemplato dal legislatore sia stato violato, nello spirito e forse anche nella lettera del dettato normativo, da vere e proprie *holding* economiche, con centinaia o migliaia di dipendenti e con pochi soci, che competono sul mercato con privilegi eccessivi rispetto all'imprenditoria privata, con la possibilità di alterare le regole di funzionamento del medesimo e forse addirittura violando la legge, come sembra essere accaduto a Milano, dove una vera e propria « organizzazione di potere » con ramificazioni a livello nazionale sembrerebbe avere finanziato privati e partiti politici avendo come corrispettivo l'acquisizione di aree edificabili o di commesse. Se tali notizie corrispondessero al vero, emergerebbe un livello di corruzione impensabile, in cui sembrano aver avuto una parte significativa alcune imprese di Bologna facenti parte del sistema cooperativo.

Per queste ragioni, lo strumento più appropriato per un approfondito e pubblico esame dei fatti, delle loro cause e delle loro responsabilità, nonché per l'individuazione delle misure di carattere politico e normativo atte a ricondurre il sistema della cooperazione alla sua originaria funzione mutualistica, sembra essere l'inchiesta parlamentare, prevista dall'articolo 82 della Costituzione.

Con la presente iniziativa si propone quindi l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'organizzazione e sull'attività delle società cooperative, con il compito di acquisire i dati e le informazioni necessarie per verificare il funzionamento del sistema, le deviazioni verificatesi rispetto alle caratteristiche proprie dell'istituto cooperativistico e le violazioni di legge eventualmente perpetrate. In tale ambito, la Commissione potrà anche prendere in esame i rapporti tra regioni, enti locali e sistema cooperativo, le modalità di gestione degli appalti e le sinergie create con l'imprenditoria privata. Sulla base degli elementi acquisiti, la Commissione dovrà valutare l'opportunità di modifiche legislative alla disciplina sostan-

ziale e sanzionatoria, ispirate al conseguimento dei fini e alla tutela dei valori enunciati nel citato articolo 45 della Costituzione, tenendo ferma, in particolare, la distinzione tra cooperative che perseguono finalità sociale e cooperative che, in misura più o meno estesa, si allontanano dalla figura tipica e dalla funzione propria della cooperazione.

La Commissione parlamentare di inchiesta, composta da rappresentanti di tutti i gruppi costituiti alla Camera dei deputati, proporzionalmente alla loro consistenza numerica, sarà regolata in modo conforme all'usuale disciplina prevista per organi consimili. Il termine per la conclusione dell'inchiesta parlamentare è fissato nella fine della corrente legislatura.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

ART. 1.

(Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'organizzazione e sull'attività delle società cooperative).

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta, di seguito denominata « Commissione », al fine di indagare sull'organizzazione e sull'attività delle società cooperative.

2. La Commissione ha il compito di:

a) verificare l'applicazione della normativa riguardante le società cooperative, con particolare riguardo alla determinazione e alla sussistenza dei requisiti mutualistici del sistema cooperativo;

b) verificare l'applicazione della normativa riguardante la prevalenza del carattere mutualistico, con speciale riferimento ai casi di rilevante sproporzione del numero dei dipendenti rispetto a quello dei soci;

c) verificare l'incidenza, sul complesso del sistema della cooperazione e sui singoli settori economici, delle società cooperative non aventi prevalente carattere mutualistico, nonché la posizione da esse occupata nei rispettivi settori commerciali e gli eventuali effetti di alterazione della concorrenza derivanti dal trattamento giuridico connesso all'adozione della forma cooperativa;

d) verificare i rapporti tra le regioni, gli enti locali e il sistema cooperativo, con particolare riguardo alla natura e all'estensione dei rapporti contrattuali intercorsi o in atto tra regioni, enti locali e cooperative nei principali settori dell'amministrazione pubblica, specialmente in quelli della realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture e del servizio sanitario;

e) sulla base degli elementi acquisiti, individuare eventuali modifiche normative riguardanti la disciplina del settore cooperativo, nonché il sistema sanzionatorio per i casi di carenza dei presupposti stabiliti per l'applicazione dei regimi speciali previsti in favore delle società cooperative, in attuazione dell'articolo 45, primo comma, della Costituzione, con l'eventuale previsione di misure di particolare favore per le cooperative che perseguono finalità sociali.

ART. 2.

(Composizione e durata della Commissione).

1. La Commissione è composta da venti deputati, nominati dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di almeno un rappresentante per ciascun gruppo.

2. Il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. La Commissione, nella prima seduta, elegge il presidente, due vicepresidenti e due segretari. Si applicano le disposizioni dell'articolo 20, commi 1, 2, 3 e 4, del Regolamento della Camera dei deputati.

4. La Commissione conclude i propri lavori alla fine della XVI legislatura.

5. Entro dieci giorni dalla conclusione dei propri lavori, la Commissione presenta alla Camera dei deputati una relazione finale sulle attività svolte e sui risultati dell'inchiesta.

ART. 3.

(Poteri e limiti della Commissione).

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Qualora ravvisi eventuali ipotesi di reato, ne informa l'autorità giudiziaria competente.

2. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. La Commissione ha facoltà di acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto.

4. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 3 sono coperti dal segreto.

5. Per il segreto di Stato nonché per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari fino al termine delle stesse.

ART. 4.

(Obbligo del segreto).

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 4 e 6.

2. La diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta coperti dal segreto o dei quali è stata

vietata la divulgazione è punita ai sensi delle leggi vigenti.

ART. 5.

(Organizzazione dei lavori).

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa, prima dell'inizio dei suoi lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche. La Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria, e di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie.

4. Per l'adempimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

ART. 6.

(Spese).

1. Le spese per il funzionamento della Commissione, stabilite nel limite massimo annuo di 50.000 euro, sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.