CAMERA DEI DEPUTATI N. 2577

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE IMPRESE E DEL *MADE IN ITALY*

(URSO)

Delega al Governo per la riforma delle amministrazioni straordinarie e per la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici

Presentato il 2 settembre 2025

Onorevoli Deputati ! — Il presente disegno di legge di delegazione legislativa è composto di quattro articoli, suddivisi in due capi, il primo riguardante la riforma della disciplina in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, il secondo la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici, il cui contenuto è di seguito partitamente illustrato.

Capo I. *Riforma dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.*

La disciplina della crisi d'impresa e dell'insolvenza si è caratterizzata, negli ultimi anni, per un processo di intensa evoluzione, tanto sul piano sovranazionale quanto a livello interno.

In particolare, il legislatore dell'Unione europea è intervenuto di recente con la direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019 (cosiddetta « direttiva *insolvency* »), recante una generale revisione degli istituti che consentono di affrontare le situazioni di insolvenza o, comunque, di crisi dell'impresa.

In attuazione di questa direttiva è stato adottato ed è finalmente entrato in vigore, a partire dal 2022, il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, che contiene alcune significative innovazioni rispetto alla previgente legge fallimentare (regio decreto 16 marzo 1942, n. 267). Tali innovazioni riguardano specialmente la promozione degli strumenti negoziali di superamento della crisi e l'attivazione di una serie di meccanismi di identificazione e rilevazione precoce dei segnali di crisi (*early warning*), a partire dallo squilibrio della

situazione economico-finanziaria dell'impresa.

Non sono poi mancati interventi settoriali, volti a tenere in debita considerazione le caratteristiche di specifici mercati; si pensi, in particolare, alla direttiva 2014/59/UE, relativa alle crisi bancarie, e alla direttiva 2009/138/CE (Solvibilità II), afferente al settore assicurativo, peraltro in corso di modifica a seguito della direttiva (UE) 2025/1, in materia di risanamento e risoluzione delle imprese di assicurazione e riassicurazione. Sono state inoltre introdotte misure tese a tutelare i mercati in caso di crisi degli intermediari finanziari, anche attraverso la creazione di entità interstatuali (Financial Stability Board, Comitato di Basilea, eccetera).

In questo quadro si iscrive il presente disegno di legge di delega, che intende rilanciare, innovare e semplificare lo strumento dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

L'amministrazione straordinaria ha, in effetti, dato ottima prova di sé negli ultimi anni, consentendo di risolvere numerose crisi suscettibili di assumere una notevole portata sul piano sociale, occupazione e produttivo. In particolare, tale procedura ha permesso di salvaguardare importanti risorse produttive del Paese, consentendone la valorizzazione e la riattivazione.

Appare quindi più che mai opportuno un potenziamento di tale istituto anche mediante l'estensione del suo campo soggettivo di applicazione, invero già avviata negli anni precedenti, al fine di tenere conto anche di realtà produttive e imprenditoriali che, pur non raggiungendo le soglie dimensionali e di fatturato sin qui richieste, presentino comunque carattere strategico per l'economia nazionale, purché però esse impieghino un certo numero minimo di dipendenti. Contestualmente occorrerà superare l'attuale stato di frammentazione normativa, generato dalla contemporanea presenza di due distinte fonti – il decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (cosiddetto « decreto Prodi-*bis* »), e il decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 (cosiddetto « decreto Marzano »), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 – nonché dalla sovrapposizione nel tempo di norme tra loro non perfettamente conciliabili, da ricondurre ora a unità e coerenza, onde evitare potenziali incertezze, idonee a ostacolare l'accesso agli strumenti in discorso, al contempo innovando in parte la disciplina dell'amministrazione straordinaria alla luce dell'esperienza maturata negli anni.

Il tratto caratterizzante della riforma proposta con il presente disegno di legge è la semplificazione della vera e propria amministrazione straordinaria, onde facilitarne e promuoverne ulteriormente l'avvio.

Tale semplificazione riguarda anzitutto i requisiti soggettivi di accesso. S'intende infatti eliminare la doppia soglia quantitativa attualmente prevista, rispettivamente, dal decreto legislativo n. 270 del 1999 e dal decreto-legge n. 347 del 2003. Si consente quindi a qualsiasi imprenditore la cui impresa rientri nel campo di applicazione della nuova disciplina di rivolgersi direttamente al Ministro delle imprese e del *made in Italy*, al fine di ottenere l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, secondo le modalità procedimentali attualmente previste dal citato decreto-legge n. 347 del 2003, fermo restando il vaglio giudiziale circa la ricorrenza di una situazione di insolvenza dell'impresa.

Viene poi confermata la norma, già attualmente prevista, che consente anche al socio di maggioranza il quale detenga una partecipazione pari almeno al 30 per cento del capitale sociale di una società partecipata da un ente pubblico di richiedere l'ammissione alla suddetta amministrazione straordinaria. Con ciò si persegue il fine di assicurare un più stretto controllo dell'assemblea dei soci rispetto alle scelte della dirigenza delle società aventi carattere strategico e per questo caratterizzate da una partecipazione pubblica al capitale sociale; scelte che, specialmente in un contesto di crisi attuale o imminente, potrebbero risultare improntate a finalità conservative e difensive contrarie all'interesse dell'impresa e, quindi, della relativa compagine sociale.

Si vuole inoltre predisporre misure specifiche per la composizione negoziata della

crisi, per adeguare l'attuale normativa alla situazione di imprese che versino in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario.

Un ulteriore tratto caratterizzante è certamente ravvisabile, in ultimo, nella volontà di definire una disciplina unitaria e coerente riguardo alla nomina dei commissari preposti alla gestione delle imprese in amministrazione straordinaria e alla determinazione dei relativi compensi, in linea con quanto previsto, oltre che dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175), soprattutto allo scopo di superare le incertezze e le difficoltà sorte nella prassi e che hanno portato a orientamenti giurisprudenziali tra loro non sempre coerenti e univoci, in una prospettiva di maggiore efficienza dei costi e di riduzione del contenzioso in materia.

Di seguito si descrivono i contenuti delle disposizioni di delega.

L'articolo 1 *(Delega al Governo per la riforma dell'amministrazione straordinaria)*, al comma 1, conferisce al Governo la delega a emanare, su proposta del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti a semplificare, razionalizzare e innovare la normativa vigente per la regolazione della crisi e dell'insolvenza delle seguenti categorie di imprese:

a) le imprese che, in forma singola o di gruppo, superano le soglie dimensionali di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, ossia con un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno e con debiti di ammontare complessivo non inferiore ai due terzi tanto del totale dell'attivo dello stato patrimoniale quanto dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio;

b) le imprese che svolgono le attività di rilevanza strategica di cui agli articoli 1, 1-*bis* e 2 del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 (difesa e sicurezza nazionale, servizi di comunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G, basati sulla tecnologia *cloud* e altri attivi, nonché attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni).

Il comma 2 delega quindi il Governo ad abrogare il decreto legislativo n. 270 del 1999 e il decreto-legge n. 347 del 2003, a stabilire le disposizioni di natura penale necessarie, in conformità a quanto previsto già dal decreto legislativo n. 270 del 1999. Il comma 3 disciplina la procedura per la sottoposizione degli schemi dei decreti legislativi al parere parlamentare. Il comma 4 conferisce al Governo la facoltà di adottare integrazioni e modifiche ai decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1 entro due anni dalla loro entrata in vigore. Il comma 5 prescrive che i decreti legislativi siano adottati con invarianza degli oneri finanziari.

L'articolo 2 *(Misure specifiche per la composizione negoziata della crisi)* stabilisce i princìpi e criteri direttivi a cui il Governo deve attenersi, nell'esercizio della delega, con riferimento alle imprese che si trovino anche solo in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario tali da rendere probabile la crisi o l'insolvenza, ovvero che si trovino nelle condizioni di cui di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *a)* o *b)*, del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, e per le quali risulti ragionevolmente perseguibile il risanamento dell'impresa. In particolare, si intende istituire, nell'elenco di cui all'articolo 13, comma 3, del citato codice, una sezione speciale di professionisti dotati di adeguata esperienza, competenza e professionalità nella gestione delle crisi delle grandi imprese e delle imprese strategiche, tra i quali individuare l'esperto di cui al medesimo articolo 13, comma 3. Inoltre, il Governo deve prevedere che due membri della commissione per la nomina dell'esperto di cui all'articolo 13, comma 6, del predetto codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza siano no-

minati dal Ministro delle imprese e del *made in Italy*.

Il decreto legislativo attuativo deve inoltre stabilire le modalità con le quali l'esperto nominato tiene informato il Ministro delle imprese e del *made in Italy* sull'andamento della composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa e deve altresì individuare le modalità di accesso delle imprese a interventi pubblici di sostegno ai processi di risanamento aziendale.

L'articolo 3 *(Amministrazione straordinaria)* conferisce al Governo il compito di introdurre una procedura unitaria di amministrazione straordinaria, mediante una riforma organica della disciplina vigente, attualmente contenuta nel decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e nel decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, provvedendo al coordinamento e all'armonizzazione di questa e apportandovi le modifiche di cui ai criteri di delega.

In primo luogo, dovranno essere determinate le condizioni di accesso all'amministrazione straordinaria in base alle dimensioni, al carattere strategico e alla situazione economico-finanziaria dell'impresa, quando sia in atto una situazione di insolvenza (comma 1, lettera *a)*).

La procedura dell'amministrazione straordinaria dovrà conformarsi a criteri di celerità, efficienza ed efficacia (comma 1, lettera *b)*). In primo luogo i decreti legislativi individueranno i soggetti legittimati a presentare il ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza (comma 1, lettera *c)*). Il Ministero delle imprese e del *made in Italy* avrà il compito di rendere un parere in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'accesso all'amministrazione straordinaria e di indicare i commissari giudiziali che saranno poi nominati dal tribunale, contestualmente alla dichiarazione dello stato di insolvenza. Le disposizioni delegate dovranno indicare gli effetti della dichiarazione (comma 1, lettere *d), e)* e *f)*). Dovrà altresì essere stabilito in misura congrua il termine entro il quale il tribunale dichiari l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria ovvero di liquidazione giudiziale (comma 1, lettera *g)*).

Per le imprese che superano le soglie di cui all'articolo 1 della presente legge viene, inoltre, prevista l'introduzione di un procedimento, ricalcato sulla disciplina attualmente contenuta nel decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, qualora l'istanza di accesso all'amministrazione straordinaria sia presentata dall'imprenditore (comma 1, lettera *h)*). In particolare, la procedura in esame si caratterizza per l'immediata adozione, da parte del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, del provvedimento di apertura, qualora risultino praticabili prospettive di risanamento dell'impresa. In tal caso, l'imprenditore chiede al tribunale competente, entro il giorno successivo all'apertura della procedura, la dichiarazione dello stato di insolvenza secondo le modalità di cui agli articoli 40 e 41 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14: in caso di rigetto del ricorso o di accertamento della carenza dei requisiti di accesso all'amministrazione straordinaria cessano immediatamente gli effetti del decreto del Ministro e di tutti gli atti fino a quel momento compiuti.

La legittimazione ad attivare la predetta procedura è conferita anche al socio di maggioranza che detenga una partecipazione pari almeno al 30 per cento del capitale sociale di una società partecipata da un'amministrazione pubblica statale (comma 1, lettera *i)*). Un ulteriore criterio direttivo prevede che siano determinati i requisiti necessari per l'estensione della procedura di amministrazione straordinaria ad altre imprese direttamente o indirettamente controllate dall'impresa sottoposta alla procedura principale o dall'impresa che la controlla ovvero a imprese che, per la composizione degli organi amministrativi o sulla base di altri concordanti elementi, risultano soggette a una direzione comune con l'impresa sottoposta alla procedura principale (comma 1, lettera *l)*).

Saranno determinati gli effetti della dichiarazione dello stato di insolvenza e dell'apertura della procedura di amministra-

zione straordinaria, con attribuzione al Ministero delle imprese e del *made in Italy* del potere di nomina dei commissari straordinari. Pertanto al Ministero è attribuito il compito di predisporre e tenere l'elenco dei professionisti che possono essere nominati commissari straordinari o membri dei comitati di sorveglianza, in base a requisiti specifici di onorabilità, professionalità e indipendenza determinati dal decreto legislativo unitamente ai limiti al numero degli incarichi conferibili al medesimo soggetto; saranno altresì previste le ipotesi di revoca o sostituzione del commissario straordinario e del membro del comitato di sorveglianza (comma 1, lettere *m)*, *n)*, *o)*, *p)* e *q)*).

Al Ministero delle imprese e del *made in Italy* è attribuito il compito di vigilare sull'esecuzione del programma redatto dall'organo commissariale, che potrà prevedere la cessione a terzi dei complessi aziendali o la ristrutturazione economico-finanziaria dell'impresa (comma 1, lettera *r)*).

Saranno stabiliti i criteri per la remunerazione dei commissari, modulati conformemente ai limiti stabiliti dalla normativa vigente per i compensi degli amministratori delle società pubbliche, con possibilità di deroghe motivate in casi di particolare complessità; dovranno altresì essere individuati i criteri e le modalità di remunerazione dei componenti del comitato di sorveglianza (comma 1, lettere *s)* e *t)*).

Saranno previste le modalità di accesso al concordato straordinario (comma 1, lettera *u)*), di conversione della procedura di amministrazione straordinaria in quella di liquidazione giudiziale (comma 1, lettera *v)*) e di esercizio delle azioni revocatorie e di responsabilità (comma 1, lettera *z)*), nonché le norme transitorie per le imprese già poste in amministrazione straordinaria alla data di entrata in vigore della nuova normativa (comma 1, lettera *bb)*). La disciplina dovrà essere coordinata con le norme del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, ove applicabile (comma 1, lettera *aa)*). Infine, si dovranno individuare le forme di migliore raccordo tra l'amministrazione straordinaria e le misure pubbliche di sostegno ai processi di risanamento aziendale e si provvederà alla revisione e alla semplificazione delle modalità di accesso a strumenti di sostegno del reddito di carattere straordinario per le imprese ammesse all'amministrazione straordinaria, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 1, lettere *cc)* e *dd)*).

CAPO II. *Vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici.*

Il capo II contiene la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici con l'obiettivo di rivedere e adeguare la normativa vigente in materia di vigilanza su tali enti, al precipuo fine di razionalizzare l'impianto normativo, attualizzandolo rispetto al mutato contesto economico e sociale.

Segnatamente la proposta nasce dall'esigenza di una complessiva e necessaria operazione di aggiornamento dell'intero settore, nel quale, da oltre venti anni, si può individuare come principale intervento normativo il solo decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, recante norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, adottato ai sensi dell'articolo 7 della legge 3 aprile 2001, n. 142.

Al fine di consentire alla revisione cooperativa di svolgere la sua funzione in maniera coerente con lo sviluppo dei tempi, l'attività di vigilanza è, infatti, chiamata a confrontarsi con nuove tematiche, quali, a titolo esemplificativo, quelle relative alle dimensioni ambientale e sociale dell'attività e alla struttura organizzativa dell'impresa (ESG – *Environmental, Social* e *Governance*), che rappresentano i tre indicatori fondamentali utilizzati per valutare la sostenibilità anche nell'ambito imprenditoriale; le nuove forme di governo societario e i relativi assetti organizzativi; le novità introdotte dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14.

Si è reso necessario, pertanto, procedere a tale importante riforma nell'attuale momento storico, al fine di porre debita attenzione ai nuovi ambiti menzionati, promuovendo una funzione di vigilanza che vada al di là della stretta verifica incentrata

sui controlli di ottemperanza, per svolgere anche una funzione di impulso a migliori livelli di gestione e a scelte virtuose, in una prospettiva proattiva.

Da tali presupposti origina la presente proposta di delega al Governo per l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi per la riforma delle disposizioni in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici di cui al decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, e, ove necessario, delle correlate disposizioni contenute nel codice civile.

I decreti legislativi dovranno essere adottati su proposta del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro della giustizia, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e il Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto dei princìpi costituzionali e, in particolare, del riconoscimento della funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata (articolo 45 della Costituzione), dell'ordinamento dell'Unione europea e della competenza legislativa delle regioni a statuto speciale, come disposto all'articolo 4 del disegno di legge, che fissa altresì i princìpi e criteri direttivi volti ad indirizzare la predisposizione dei decreti legislativi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Lo strumento della delega rappresenta il congegno legislativo necessario affinché i princìpi ispiratori della riforma possano trovare concreta applicazione, permettendo una supervisione più efficace e aggiornata e favorendo, al contempo, lo sviluppo e la sostenibilità di tale settore.

In armonia con tali coordinate sistemiche, l'obiettivo centrale della presente iniziativa, che informa l'intera architettura della riforma proposta, è quello di contemperare il livello degli oneri amministrativi imposti agli enti con l'esigenza di assicurare l'efficienza e l'efficacia della loro vigilanza, garantendo, a tal fine, soluzioni organizzative in grado di assicurare la vigilanza periodica su tutti gli enti, anche valorizzando le esperienze di maggiore efficienza dei soggetti già incaricati.

Tanto premesso, si illustrano, di seguito, i princìpi e criteri direttivi contenuti nella proposta in parola, avendo cura di passare in rassegna, in una prima parte, gli aspetti di novità cui sono finalizzati i princìpi e criteri direttivi della presente delega, per poi ribadire gli elementi del previgente sistema che restano invariati e non sono stati interessati dalla rielaborazione normativa, costituendo capisaldi del sistema di vigilanza che ne definiscono i connotati identitari. Tra le cose che restano invariate, lo schema ha cura di precisare, all'articolo 4, comma 2, che resta ferma la disciplina della vigilanza della Banca d'Italia e della Banca centrale europea, con riferimento alle banche di credito cooperativo e alle società capogruppo di gruppi bancari cooperativi, e quella della funzione di vigilanza sulle imprese sociali, di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Quanto ai contenuti dell'articolo 4 del disegno di legge, si aggiungono le seguenti precisazioni.

Articolo 4, comma 2, lettera a).

Con l'articolo 4, comma, 2 lettera *a)*, è previsto il potenziamento della componente assistenziale dell'attività revisionale, estendendo l'attuale disposto dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 220 del 2002 – che assegna ai revisori il compito di fornire « suggerimenti e consigli » agli enti vigilati per la promozione della partecipazione dei soci e del livello di democrazia interna – al costante monitoraggio della gestione, anche con riferimento all'istituzione di adeguati assetti amministrativi, contabili e organizzativi di cui all'articolo 2086, secondo comma, del codice civile, nonché alla rendicontazione di sostenibilità di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 6 settembre 2024, n. 125, limitatamente alla sostenibilità sociale e ai princìpi di organizzazione democratica della società cooperativa.

La questione degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili è, infatti, divenuta un elemento centrale nell'organizza-

zione di tutte le società, anche in funzione del rilievo che è stato attribuito a essi dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, che ne ha valorizzato la potenzialità in funzione di prevenzione e gestione della crisi.

Di fondamentale rilievo appare anche l'estensione della finalità assistenziale sopra citata alla rendicontazione di sostenibilità di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 6 settembre 2024, n. 125, visto quanto disposto dalla direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità (CSRD), che impone un graduale obbligo in tal senso alle imprese, definendone il contenuto e i criteri da utilizzare per rendere la comunicazione affidabile e comparabile e facendo sì che l'informativa di sostenibilità sia collocata all'interno della relazione sulla gestione e non in un documento a sé stante, al fine di garantire una maggiore integrazione tra informazioni di carattere finanziario e no.

La revisione cooperativa, nella sua funzione promozionale, non può rimanere estranea a questo processo, peraltro già in atto, ma assume un ruolo rilevante, sollecitando le cooperative, anche non direttamente interessate dalla citata direttiva (UE) 2022/2464, a riflettere sulla propria missione in chiave sostenibile, assicurandone così una maggiore virtuosità, oltre che la necessaria legittimità.

In attuazione del principio generale di educazione e formazione in materia cooperativistica, si prevede che, con una quota parte del fondo derivante dalle contribuzioni obbligatorie, si introducano misure intese a favorire lo sviluppo della cooperazione, la diffusione dei princìpi cooperativi, anche attraverso corsi per cooperatori, e la qualificazione professionale degli amministratori, dei dirigenti e dei dipendenti degli stessi enti mutualistici.

Articolo 4, comma 2, lettera b).

Al fine di realizzare reti pubbliche sinergiche, il presente principio e criterio direttivo prevede forme di coordinamento funzionale tra il Ministero delle imprese e del *made in Italy* e le altre articolazioni della pubblica amministrazione istituzionalmente competenti a effettuare controlli differenti da quelli di natura mutualistica sugli enti vigilati, evitando sovrapposizioni con altre forme di controllo, nel rispetto del principio posto dall'articolo 1, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prescrive di non aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze.

Articolo 4, comma 2, lettera c).

Nella medesima prospettiva di trasversale razionalizzazione deve essere letta la cogente necessità di riformare l'Albo delle società cooperative. Ciò comporterà non soltanto il cambiamento della sua denominazione in quella di « Albo nazionale delle società cooperative e degli enti con finalità mutualistiche », ma dovrà garantire altresì che tutti gli enti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 220 del 2002 siano iscritti un unico registro pubblico nazionale, accessibile gratuitamente e digitalmente, in cui gli enti di appartenenza siano suddivisi per forma giuridica e categoria. Tale novità determinerà, conseguentemente, la soppressione dell'Albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi, di cui all'articolo 13 della legge 31 gennaio 1992, n. 59.

Articolo 4, comma 2, lettera d).

A tutela delle prerogative istituzionali di vigilanza nonché in ragione del dato esperienziale dell'insorgere di situazioni conflittuali incentrate proprio sull'accertamento del soggetto titolare del credito, il presente principio di delega mira ad introdurre strumenti volti a definire il perimetro dell'obbligo di devoluzione del patrimonio residuo dalle operazioni straordinarie di gestione e a prevenire comportamenti omissivi e atti elusivi.

Articolo 4, comma 2, lettera e).

Anche con riferimento alla disciplina sulle associazioni nazionali di rappresen-

tanza del sistema cooperativo, la proposta governativa presenta significative novità, finalizzate a comporre un quadro normativo in grado di delimitare in maniera chiara gli ambiti di rispettiva competenza.

A tal riguardo, vengono definiti i criteri per disciplinare l'attuale sistema relativamente al riconoscimento e alla vigilanza delle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo da parte del Ministero delle imprese e del *made in Italy* nonché ai correlati poteri allo stesso spettanti.

Sono assicurate altresì la periodicità e l'effettività della vigilanza amministrativa sulle associazioni di rappresentanza riconosciute e sulle società e associazioni che, ai sensi dell'articolo 11, comma 1. della legge 31 gennaio 1992, n. 59, gestiscono fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Viene proposta una regolamentazione più dettagliata delle attribuzioni delle associazioni in tema di vigilanza in relazione all'adesione, al recesso e all'esclusione degli enti ad esse aderenti, stabilendo, in caso di appartenenza di un ente a più associazioni, un criterio di rotazione nonché il principio secondo il quale, ai fini del computo del numero minimo di enti associati, l'ente aderente a più associazioni è calcolato per quota parte in base al numero di associazioni alle quali aderisce.

Articolo 4, comma 2, lettera f).

Su altro fronte, la proposta normativa tende a colmare un vuoto di disciplina su cui urgeva, già da tempo, uno specifico intervento, ovverosia l'introduzione una disciplina recante il procedimento sanzionatorio a carico del revisore cooperativo, al quale potrà essere irrogata, in base alla gravità del comportamento, la sanzione della sospensione o della revoca dell'iscrizione all'albo unico nazionale dei revisori cooperativi abilitati, previsto dalla successiva lettera *i)*.

In particolare, viene previsto un sistema di ripetizione del contributo biennale versato dall'ente irregolarmente vigilato nei casi in cui siano accertati una violazione di legge, compresa l'omessa vigilanza, un travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrovertibilmente esclusa dalle informazioni e dagli atti richiesti all'ente vigilato ovvero la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dalle medesime fonti.

Inoltre, nel caso in cui l'ente irregolarmente vigilato aderisca ad una delle associazioni di rappresentanza, è prevista la sospensione delle prerogative di cui all'articolo 9 della legge 17 luglio 1975, n. 400, con riferimento alla parte in cui dispone che la nomina dei commissari liquidatori sia effettuata tenuto conto di una terna di persone designate dall'associazione nazionale di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo alla quale aderisce l'ente soggetto al provvedimento.

Articolo 4, comma 2, lettera g).

Al fine di riportare in auge il ruolo della Commissione centrale per le cooperative, di cui all'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 78, il presente principio e criterio direttivo prevede di integrarne la disciplina conferendole la competenza a esprimere pareri su questioni di ordine generale in materia di cooperazione, poste anche dagli enti pubblici nazionali, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nonché dai consigli nazionali degli ordini professionali.

Articolo 4, comma 2, lettera h).

Di particolare rilievo risulta il principio di delega che prevede una razionalizzazione, secondo criteri di proporzionalità e di gradualità, dei provvedimenti di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, sopprimendo la sanzione della cancellazione dall'albo, ivi prevista al comma 1, lettera *a)*, e la maggiorazione del contributo a carico degli enti inottemperanti, di cui al comma 5-*bis* del medesimo articolo 12, e introducendo la possibilità, per l'autorità di vigilanza, di attivare, su proposta

del revisore cooperativo o su richiesta dell'ente stesso, previo parere dell'associazione per gli enti a essa aderenti, forme di ausilio agli organi amministrativi degli enti, affinché possano conformare il proprio operato ai canoni di corretta gestione mutualistica, prevenendo l'eventuale adozione di interventi ripristinatori da parte della pubblica amministrazione.

Articolo 4, comma 2, lettera i).

Allo scopo di potenziare l'attuale assetto del corpo dei revisori, viene prevista l'istituzione di un albo unico nazionale dei revisori cooperativi abilitati, nel quale confluiscono i revisori attualmente abilitati e attivi. All'interno dell'albo, quale elemento di assoluta novità, si prevede l'introduzione di un'apposita sezione per l'iscrizione di professionisti appartenenti agli ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, degli avvocati e dei consulenti del lavoro, individuati dal Ministero delle imprese e del *made in Italy* mediante selezione pubblica che sarà avviata allorquando sia necessario incrementare il numero dei revisori da incaricare per la vigilanza ministeriale su cooperative non aderenti ad alcuna associazione di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo. Relativamente al conferimento degli incarichi per le ispezioni (vigilanza straordinaria) e per le revisioni (vigilanza ordinaria), viene confermato il sistema di designazione e conferimento degli incarichi attualmente vigente:

per le ispezioni straordinarie è possibile avvalersi esclusivamente di funzionari del Ministero delle imprese e del *made in Italy* e, sulla base di apposita convenzione, di funzionari già abilitati di altre amministrazioni pubbliche;

per le revisioni, in caso di ente non aderente alle associazioni di rappresentanza, il revisore cooperativo è designato e incaricato dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, mentre, in caso di adesione, la designazione e il conseguente conferimento dell'incarico revisionale resta affidato alle associazioni di rappresentanza.

Articolo 4, comma 2, lettera l).

Per garantire maggiore trasparenza nel sistema di vigilanza, si stabilisce l'obbligo di pubblicazione degli esiti delle revisioni all'interno dell'Albo nazionale delle società cooperative e degli enti con finalità mutualistiche. Inoltre, gli amministratori delle cooperative sottoposte a vigilanza saranno tenuti a informare l'assemblea circa i risultati delle verifiche effettuate, assicurando così una più ampia condivisione delle informazioni e favorendo il rafforzamento delle dinamiche di governo interno.

Articolo 4, comma 2, lettere m) *e* n).

La complessiva razionalizzazione dell'attuale quadro normativo rende inoltre necessario apportare modifiche all'articolo 2543 del codice civile per definire con chiarezza le disposizioni sulla nomina dell'organo di controllo interno e del revisore legale dei conti, anche al fine di superare le criticità emerse dalla lettura congiunta degli articoli 2519, 2543 e 2477 del codice civile nelle cooperative che adottano il modello della società a responsabilità limitata.

Nella medesima prospettiva si prevede l'introduzione di specifici obblighi informativi nella relazione dei sindaci *ex* articolo 2429 del codice civile e nella relazione di revisione *ex* articolo 14 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, anche in merito al rispetto degli obblighi di informazione e comunicazione gravanti sugli amministratori e con riferimento al rispetto delle clausole mutualistiche e alle variazioni significative della consistenza delle riserve indivisibili e del prestito sociale, anche a beneficio di chi svolge la vigilanza mutualistica.

Analogamente, la proposta contempla altresì la necessità di definire un contenuto minimo della certificazione del bilancio cui sono tenute le società cooperative ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge 31 gennaio 1992, n. 59, nonché per la relazione degli amministratori circa la situazione della società e l'andamento della gestione, di cui all'articolo 2428 del codice civile, o, in caso di bilancio abbreviato, per

la nota integrativa e, in caso di bilancio di microimprese, in calce allo stato patrimoniale.

Articolo 4, comma 2, lettera o).

Si precisa che devono essere considerate, sentita la Banca d'Italia, le specificità delle banche di credito cooperativo di cui all'articolo 33 e delle capogruppo dei gruppi bancari cooperativi di cui all'articolo 37-*bis* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, evitando sovrapposizioni con i controlli di competenza della Banca d'Italia e della Banca centrale europea e prevedendo che la vigilanza amministrativa sulle società capogruppo dei gruppi bancari cooperativi abbia il compito di verificare che l'esercizio del ruolo e delle funzioni di capogruppo risulti coerente con le finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo aderenti al gruppo.

L'articolo 4, ai commi 3 e 4, disciplina le modalità di adozione dei decreti legislativi attuativi.

Illustrati gli elementi di novità, precipuo oggetto del disegno di legge di delega, si precisa, al contempo, che restano invariati, rispetto alla disciplina previgente, i seguenti aspetti, in ossequio alle ragioni già esposte.

In particolare resta immutato l'ambito soggettivo dell'attività di vigilanza, rappresentato dagli enti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 220 del 2002 (in tal senso si veda l'articolo 4, comma 1, del disegno di legge), ovverosia:

tutte le società cooperative e i loro consorzi;

i gruppi cooperativi paritetici di cui all'articolo 2545-*septies* del codice civile;

le società di mutuo soccorso;

gli altri enti mutualistici di cui all'articolo 2517 del codice civile;

i consorzi agrari;

le banche di credito cooperativo;

i gruppi bancari cooperativi di cui all'articolo 37-*bis*, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

Parimenti invariato resta l'oggetto della vigilanza cooperativa, che consisterà, anche all'esito della novella riformatrice, nell'accertamento del rispetto dei princìpi mutualistici della « porta aperta », dell'assenza di fini di speculazione privata, della democraticità e dell'autonomia, così da garantire il conseguimento delle finalità di controllo e assistenza al raggiungimento dello scopo mutualistico.

A tal fine, viene parimenti confermata la periodicità almeno biennale dell'attività di revisione sulle cooperative, fatta salva l'applicazione delle disposizioni che ne prevedono l'annualità in ragione della tipologia di cooperativa o degli elevati valori di bilancio.

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Il Capo I delega il Governo a riformare la disciplina della "amministrazione straordinaria" delle grandi imprese in crisi, superando l'attuale stato di "frammentazione normativa" generato dalla contemporanea presenza di due distinte fonti (D.lgs. n. 270 del 1999, c.d. "decreto Prodi-bis", e D.l. n. 347 del 2003, c.d. "decreto Marzano") e dalla sovrapposizione nel tempo di norme tra loro non perfettamente conciliabili, da ricondurre ora a unità e coerenza, onde evitare potenziali "incertezze", tali da ostacolare l'accesso agli strumenti in discorso; e al contempo innovando in parte la disciplina dell'amministrazione straordinaria alla luce dell'esperienza maturata negli anni.

Le procedure di Amministrazione Straordinaria in corso al 31 maggio 2024 sono:

a) ai sensi del d.lgs. 270/1999, 137, e coinvolgono 67 società singole e 70 gruppi societari, per un totale di 365 società interessate;
b) ai sensi del d.l. 374/2003 31, coinvolgendo 4 società singole e 27 gruppi societari, per un totale di 270 società interessate[1].

L'articolo 1 detta disposizioni sul perimetro soggettivo di applicazione della riforma. La rimodulazione della platea dei destinatari non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, innanzitutto perché il criterio di delega sostanzialmente conferma l'attuale platea, e poi perché la competente direzione generale del Ministero possiede strutture e risorse sufficienti a far fronte a incrementi di carico che dovessero derivare dalle modifiche previste.

L'articolo 2 dispone misure specifiche per la composizione negoziata della crisi. A tal riguardo, la norma prevede la mera istituzione, nell'elenco di cui all'articolo 13, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, di una sezione speciale di professionisti dotati di adeguata competenza tra cui individuare l'esperto, oltre a disciplinare la composizione della commissione di nomina dell'esperto e gli oneri informativi a carico dello stesso. Inoltre, si intendono individuare le modalità di accesso a misure pubbliche di sostegno ai processi di risanamento aziendale che risultano tuttavia già esistenti a legislazione vigente, per cui non vengono istituite nuove misure incentivanti. Tanto premesso, le diposizioni non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

[1] Fonte MIMIT: https://www.mimit.gov.it/it/impresa/vigilanza/amministrazione-straordinaria

Con riferimento alla disposizione di cui al comma 1, lettera a), si rappresenta, in particolare, che la creazione di tale sezione speciale nell'elenco degli esperti rientra nell'ambito delle attività di manutenzione e gestione evolutiva della piattaforma telematica già esistente, i cui oneri sono coperti dalle disposizioni di legge vigenti, in particolare dalle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 6, comma 10, del decreto legislativo 17 giugno 2022, n. 83, e all'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (euro 700.000 per il 2022 e euro 200.000 annui a decorrere dal 2023). Nello specifico, nonostante le risorse a disposizione a valere sul capitolo di bilancio 2265 del MIMIT siano state oggetto di riduzione dalla legge di bilancio 2025-2027, l'attuale capienza pari a euro 180.500 a decorrere dal 2025 si ritiene sufficiente a far fronte all'impegno preso e, quindi, a coprire l'attività implementativa prevista dalla presente norma. Infatti, l'istituzione di tale sezione si traduce in una mera misura organizzativa, di natura interna al sistema di funzionamento dell'elenco, che non comporta attività ulteriori o aggiuntive a carico delle Camere di Commercio, né richiede interventi di aggiornamento, potenziamento o adeguamento della piattaforma digitale già in uso, trattandosi di una modifica non strutturale, bensì riconducibile alle attività correnti di gestione della piattaforma e dell'elenco stesso, già coperte da legislazione vigente. Pertanto, dalla disposizione in esame non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, potendo le Camere di Commercio provvedere nell'ambito delle risorse umane, finanziare e strumentali disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 3 delega il Governo al riordino, revisione e semplificazione della disciplina dell'AS secondo specifici principi e criteri direttivi ivi espressamente indicati, che risultano avere carattere meramente ordinamentale. Con particolare riferimento al potere del MIMIT di nomina dell'organo commissariale (lettera n) e dei componenti del comitato di sorveglianza e della determinazione del loro compenso (lettera s e t), si tratta di attività che non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto risulta gravare sulla procedura e quindi sull'imprenditore sottoposto alla stessa. Con riferimento al criterio di delega di cui alla lettera v), la disciplina è già regolata dalla normativa vigente (si vedano il d.lgs. 270/1999 e il d.l. 347/2003), pertanto si tratta esclusivamente di raccordare queste disposizioni con il nuovo codice della crisi d'impresa, non comportando tale attività nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Con particolare riferimento al criterio di delega di cui alla lettera aa), esso si limita a prevedere un coordinamento meramente formale con le regole e gli istituti del CCII, senza che ciò comporti modifiche di ordine sostanziale rispetto alla normativa vigente. Un siffatto coordinamento si rende particolarmente necessario, nell'ambito di un complessivo intervento di riordino e

unificazione della disciplina in discorso, ove si tenga presente che sia il D.lgs. n. 270 del 1999 sia il D.L. n. 347 del 2003 sono stati introdotti sotto la vigenza della precedente "legge fallimentare" (R.d. n. 267 del 1942), il che implica il perdurante riferimento, ad esempio, a termini e concetti non più rinvenibili nell'attuale CCII (si pensi, a titolo meramente esemplificativo, all'uso del vocabolo "fallimento", e degli aggettivi da questo derivati, in luogo di "liquidazione giudiziale").

Relativamente al criterio di delega di cui alla lett. cc), prevedendo lo stesso l'introduzione di misure di «*…miglior raccordo tra l'amministrazione straordinaria e le misure pubbliche di sostegno ai processi di risanamento aziendale»,* per come formulato, non intende modificare la disciplina delle "misure pubbliche di sostegno", ma soltanto le modalità formali di accesso alle stesse, attraverso la predisposizione di strumenti di raccordo e procedimenti che non possono essere prefigurati *ex ante*, dovendo essere adattati alle singole misure. D'altro canto, non è apparso opportuno indicare specificamente e nominativamente le misure, atteso che ciò introdurrebbe un carattere di eccessiva rigidità, che non consentirebbe di tenere conto di eventuali modifiche, soppressioni o accorpamenti di misure attualmente esistenti, che dovessero intervenire nelle more dell'emanazione del decreto delegato. Medesime considerazioni valgono per il criterio di delega di cui alla lettera dd).

Con riferimento, invece, all'attività di gestione e vigilanza posta a carico del MIMIT, le stesse rientrano nell'ambito delle competenze cui il medesimo Ministero è già titolare in base alla normativa vigente. Pertanto, dalle disposizioni in esame non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, potendo il Ministero provvedere nell'ambito delle risorse umane, finanziare e strumentali disponibili a legislazione vigente.

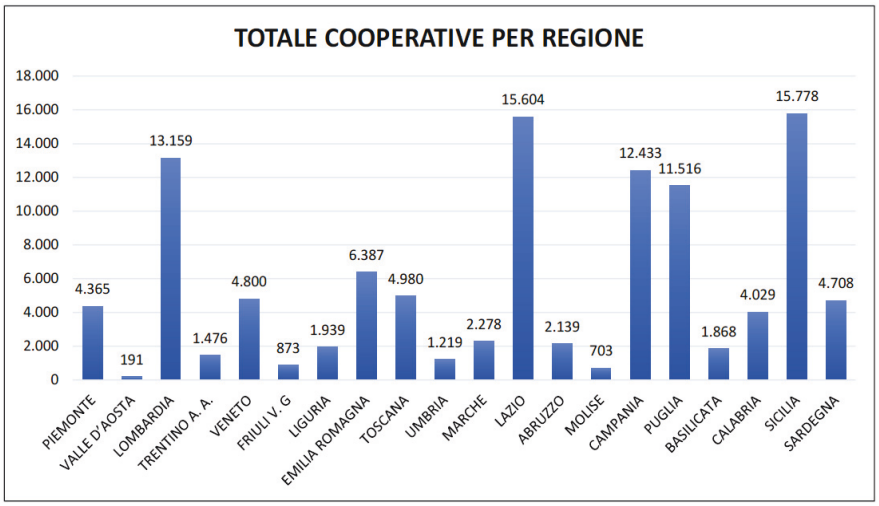
Il capo II contiene la delega al Governo per la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici al precipuo fine di razionalizzare l'impianto normativo, attualizzandolo al mutato contesto economico e sociale.

Le cooperative costituiscono una colonna portante del tessuto economico italiano, contribuendo per circa il 7% al PIL nazionale e impiegando circa il 7,5% della forza lavoro, con un impatto rilevante sia a livello macroeconomico sia territoriale.

Alla data odierna (27.2.2025) risultano iscritte all'Albo nazionale delle società cooperative 85.548 unità. Questo dato riflette un recente intervento di pulizia del registro compiuto nel marzo 2024 dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, che ha disposto la cancellazione d'ufficio

di 24.557 cooperative inattive da oltre cinque anni (fonte partitaiva.it), riducendo sensibilmente il numero totale (erano circa 110 mila a fine 2021).

Dal punto della distribuzione sul territorio, il 48,1% delle cooperative è situato nel Mezzogiorno, con le maggiori concentrazioni in Sicilia, Lazio, Lombardia, Campania e Puglia.



Il settore cooperativo presenta criticità strutturali e operative che rendono imprescindibile un aggiornamento della normativa di vigilanza, al fine di garantire maggiore efficienza e trasparenza. A tali obiettivi rispondono i singoli criteri di delega che appresso saranno esaminati nel loro impatto finanziario.

Preliminarmente si segnala che al comma 1 è espressamente prevista la clausola di invarianza della spesa. Gli interventi previsti rientrano, infatti, nei compiti e nelle funzioni già attribuite all'amministrazione, la loro attuazione ben può avvenire a mezzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste dalla legislazione vigente, senza determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 4, commi 1 e 2, definisce l'oggetto della riforma e ne delinea i principi e i criteri direttivi con disposizione di carattere chiaramente ordinamentale.

Articolo 4, comma 2, lett. a) prevede l'estensione della finalità di consulenza e assistenza di cui all'articolo 4, comma 1 lett. a) del d. lgs.n.220 del 2002 anche alla fase del monitoraggio della gestione, con riferimento agli assetti amministrativi, contabili e organizzativi di cui all'articolo 2086, comma 2, del codice civile, alla rendicontazione di sostenibilità di cui all'art. 3 del decreto legislativo 6 settembre 2024, n. 125, limitatamente alla sostenibilità sociale e ai principi di

governance democratica. L'estensione dell'attività consulenziale svolta dai revisori del Ministero e delle associazioni non produce maggiori oneri poiché trattasi di attività che è ricompresa nelle attività di istituto e che vengono già svolte a legislazione vigente seppure in relazione alla sola fase della revisione contabile.

La previsione di destinare una quota parte del Fondo per la vigilanza alla qualificazione professionale dei cooperatori si attua nel rispetto del vincolo di invarianza, in quanto l'intervento è circoscritto alle risorse già disponibili nel Fondo stesso, alimentato in via esclusiva dalle contribuzioni obbligatorie delle società cooperative, senza oneri a carico del bilancio dello Stato. L'utilizzo del fondo a fini formativi è conforme alle sue finalità istitutive, come già disciplinate, e non comporta modifiche alla struttura o all'entità delle entrate.

In ogni caso giova rilevare che tutte le attività del personale ispettivo del Ministero impegnato sul fronte della vigilanza cooperativa grava su un Fondo per la vigilanza alimentato con i contributi delle centrali cooperative.

In particolare il contributo dovuto dalle società cooperative per lo svolgimento dell'attività di vigilanza sugli stessi enti è corrisposto, in forza del DM del 26 maggio 2023 pubblicato in GU n 159 del 10 luglio, per il biennio 2023/2024, sulla base dei parametri e nella misura indicata nella tabella a seguire:

Fasce	Importo (in euro)	Numero Soci	Capitale sottoscritto	Fatturato
a	280,00	Fino a 100	Fino a euro 5.160,00	Fino a euro 75.000,00
b	680,00	Da 101 a 500	Da euro 5.160,01 a euro 40.000,00	Da euro 75.000,01 a euro 300.000,00
c	1.350,00	Superiore a 500	Superiore a euro 40.000,00	Da euro 300.000,01 a euro 1.000.000,00
d	1.730,00	Superiore a 500	Superiore a euro 40.000,00	Da euro 1.000.000,01 a euro 2.000.000,00
e	2.380,00	Superiore a 500	Superiore a euro 40.000,00	Superiore a euro 2.000.000,00

L'articolo 4, comma 2, lett. b) prevede forme di coordinamento funzionale tra il Ministero delle imprese e del made in Italy e le altre strutture e organismi, centrali e periferici, della pubblica amministrazione che vigilano gli enti su oggetti diversi da quello di cui all'art. 1 del D. Lgs. n. 220 del 2002, evitando sovrapposizioni con altre forme di controllo, nel rispetto del principio di non aggravio del procedimento, nonché dei principi e delle disposizioni contenuti nel d.lgs. 12 luglio 2024, n. 103.
Le attività di raccordo tra il Ministero delle imprese e del made in Italy e le altre amministrazioni pubbliche si fondano su strumenti di cooperazione amministrativa già previsti dal quadro normativo vigente (quali articolo 15 legge n. 241 del 1990) e non comportano la costituzione di nuovi uffici né l'assunzione di personale dedicato. Tali attività saranno svolte dagli uffici attualmente competenti per la vigilanza, attraverso protocolli d'intesa o strumenti di coordinamento già in uso, senza aggravio di costi.

L'articolo 4, comma 2, lett. c) prevede la riforma e la ridenominazione dell'Albo delle società cooperative, garantendo l'iscrizione in un unico registro pubblico nazionale, accessibile gratuitamente e digitalmente suddiviso per forma giuridica e categoria, con soppressione dell'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi. La disposizione non produce oneri in quanto contempla una mera riorganizzazione del sistema esistente, che può farsi con le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.
Infatti, la gestione dell'Albo unico nazionale delle cooperative si fonda sull'utilizzo della piattaforma informatica già in esercizio presso il Ministero, regolarmente alimentata con i dati acquisiti dagli obblighi di iscrizione, aggiornamento e vigilanza già previsti a normativa vigente. L'attuale sistema consente la raccolta, il trattamento e la pubblicazione delle informazioni senza necessità di nuovi sviluppi informatici. L'accessibilità gratuita è tecnicamente compatibile con l'architettura esistente, già progettata in un'ottica *open-data* e interoperabile con altri sistemi pubblici, e non richiede nuovi investimenti tecnologici. Inoltre, la riforma prevede la soppressione di registri duplicati (quali l'albo delle cooperative edilizie), contribuendo alla razionalizzazione amministrativa e a una semplificazione normativa che riduce gli adempimenti a carico degli operatori e non determina costi aggiuntivi per l'amministrazione.

L'articolo 4, comma 2, lett. d) prevede l'introduzione di strumenti volti a prevenire comportamenti omissivi e atti elusivi dell'obbligo di devoluzione del patrimonio, anche al fine

di disciplinarne i casi e le modalità nelle ipotesi in cui la devoluzione del patrimonio deve effettuarsi in favore di più fondi mutualistici;

L'articolo 4, comma 2, lett. e) circoscrive e definisce compiutamente il perimetro delle attività rientranti nella vigilanza del Ministero delle imprese e del made in Italy sulle Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, salvaguardando il requisito relativo al numero degli enti aderenti ai fini del riconoscimento e assicurando il rispetto dei principi di democraticità, autonomia e indipendenza da ogni altra organizzazione politica, sindacale, di categoria e di rappresentanza, di adeguatezza ed effettività del sistema dei controlli, di proporzionalità del sistema sanzionatorio, di diffusa presenza sul territorio nazionale e in più settori della cooperazione.

L'articolo 4, comma 2, lett. f) introduce la disciplina del procedimento sanzionatorio a carico del revisore cooperativo, rispettosa del principio del contradditorio, che preveda, in base alla gravità del comportamento, la sospensione o la revoca degli effetti dell'iscrizione all'albo di cui alla lettera i), al verificarsi di determinate condizioni; viene altresì previsto un meccanismo di ripetizione del contributo biennale versato dall'ente ed i casi in cui l'associazione decade o è sospesa dalla prerogativa di individuare la terna di professionisti di cui all'art.9 della legge n. 400 del 1975. Nessun onere ne deriva a carico della finanza pubblica.
Tale attività rientra nell'ambito delle funzioni già attribuite alla Direzione generale competente in materia di vigilanza sugli enti cooperativi, che attualmente gestisce sia le attività ispettive che quelle di controllo documentale. Il procedimento sanzionatorio proposto non richiede strutture organizzative aggiuntive, né prevede compensi, gettoni o indennità ulteriori per il personale coinvolto, che opererà nell'ambito delle proprie mansioni ordinarie.
Inoltre, la previsione normativa definisce un impianto sanzionatorio graduato, proporzionato e legato a criteri oggettivi – quali la gravità della condotta, la reiterazione e l'incidenza causale – in grado di prevenire il contenzioso e limitare il ricorso a procedure giudiziarie.
Tale approccio mira a rendere più efficiente e trasparente il sistema di vigilanza, senza implicazioni finanziarie negative, né per l'Amministrazione né per le associazioni vigilanti.

L'articolo 4, comma 2, lett. g) prevede l'integrazione della disciplina della Commissione Centrale per le Cooperative, individuando in particolare i casi in cui la Commissione può esprimere pareri sulle questioni di ordine generale in materia di cooperazione. Nessun onere ne deriva a carico della finanza pubblica.

L'articolo 4, comma 2, lett. h) prevede la razionalizzazione, secondo criteri di proporzionalità e di gradualità, dei provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, sopprimendo la maggiorazione di cui al comma 5-*bis* del medesimo articolo 12, nonché introducendo la possibilità, per l'autorità di vigilanza, di nominare uno o più esperti, il cui corrispettivo è a carico della cooperativa senza dunque nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato, da affiancare all'organo di amministrazione su proposta del revisore cooperativo o su richiesta dell'ente stesso, acquisito il parere dell'associazione nel caso di enti aderenti. La soppressione della sanzione consistente nella maggiorazione del contributo da versare all'amministrazione, ai sensi del comma 5-*bis* dell'articolo 12 del d.lgs. n. 220 del 2002 non comporta una diminuzione di gettito, posto che a tale disposizione non è mai stata attuazione concreta. Essa, infatti, ha da subito generato difficoltà interpretative connesse alla sovrapposizione degli interventi normativi, criticità che permangono ancora oggi nonostante sia stato emanato il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 novembre 2021 con il quale (come previsto dal comma 5-*bis*) sono state definite le procedure per l'applicazione della sanzione. A seguito del decreto è infatti intervenuta a dettare le prime istruzione la circolare della Direzione generale per la vigilanza sugli enti cooperativi e sulle società, prot. n. 0172438 del 15 maggio 2023 con la quale, sostanzialmente, l'amministrazione, ravvisando l'ipotesi di un concorso di sanzioni, ha suggerito di optare per la più efficace sanzione del commissariamento *ex* art. 2545 *sexiesdecies* c.c. In ogni caso giova ribadire che la sanzione della maggiorazione in argomento, non ha sino a ora dato luogo ad alcun gettito. Per completezza, si precisa che la norma in questione non ha mai prodotto effetti finanziari, non essendo mai stata applicata e alla stessa non sono stati ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica. La soppressione del comma 5-*bis* dell'art. 12 del d.lgs. n. 220 del 2002, pertanto, non incide su poste di bilancio esistenti o previste, trattandosi di una disposizione teorica, mai operativa, che ha generato entrate meramente eventuali e non quantificabili, e che è stata superata nella prassi applicativa da sanzioni alternative già attivate (in particolare, il commissariamento).

L'articolo 4, comma 2, lett. i) disciplina l'istituzione di un albo unico nazionale dei revisori cooperativi abilitati in cui confluiscono gli attuali revisori abilitati, con previsione di un'apposita sezione per l'iscrizione di professionisti appartenenti agli ordini dei dottori commercialisti ed esperti contabili, degli avvocati e dei consulenti del lavoro, cui attingere laddove il numero dei revisori incaricati della vigilanza ministeriale su cooperative non aderenti ad alcuna associazione di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo sia insufficiente. I professionisti predetti

saranno individuati dal Ministero delle imprese e del made in Italy sulla base di una selezione pubblica, con obbligo di successiva frequenza e superamento di un corso abilitante. Si tratta, in ogni caso, di una misura di riordino e razionalizzazione del sistema di vigilanza, che non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il procedimento selettivo e il corso abilitante saranno organizzati avvalendosi delle strutture già esistenti presso il Ministero delle imprese e del made in Italy, anche attraverso modalità telematiche (*e-learning*), utilizzando modelli operativi già collaudati per la procedura relativa ai soggetti attualmente nominati. In tale quadro, potrà essere previsto, ove necessario, un contributo a carico dei partecipanti a copertura dei costi formativi, in linea con la prassi amministrativa vigente. L'intera operazione sarà pertanto realizzata nel rispetto del principio di invarianza finanziaria, mediante utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 4, comma 2, lett. l) garanzia di un'adeguata pubblicità dell'attività di controllo svolta su ciascuna cooperativa, e prevedere, in capo agli amministratori degli enti vigilati, specifici obblighi di discussione in assemblea circa gli esiti della vigilanza. Nessun onere ne deriva a carico della finanza pubblica.

L'articolo 4, comma 2, lett. m) previsione delle modifiche da apportare all'articolo 2543 del codice civile in ordine alla nomina dell'organo di controllo interno o del revisore legale dei conti; nonché di specifici obblighi informativi nella relazione *ex* articolo 2429 c.c. e nella relazione di revisione *ex* articolo 14, D. Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39, anche in merito al rispetto degli obblighi di informazione e comunicazione gravanti sugli amministratori; rafforzare le finalità e definire un contenuto minimo della certificazione del bilancio cui sono tenute le società cooperative ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge 31 gennaio 1992, n. 59. Nessun onere ne deriva a carico della finanza pubblica.

L'articolo 4, comma 2, lett. n) prevede un contenuto minimo obbligatorio della relazione di cui all'articolo 2428 c.c. o, in caso di bilancio abbreviato, della nota integrativa, o in caso di bilancio di micro imprese, della annotazioni in calce allo stato patrimoniale, che includa, in ragione della tipologia dello scambio mutualistico e della dimensione dell'ente, i criteri seguiti nella gestione sociale per il perseguimento dello scopo mutualistico, le variazioni della consistenza delle riserve indivisibili e del prestito sociale nonché il rispetto dei principi di "porta aperta", assenza di fini di speculazione privata, democraticità e autonomia.

L'articolo 4, comma 2, lett. o) chiarisce la necessità di considerare, sentita la Banca d'Italia, le specificità delle banche di credito cooperativo di cui all'articolo 33 e delle capogruppo dei gruppi bancari cooperativi di cui all'articolo 37-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, evitando sovrapposizioni con i controlli di competenza della Banca d'Italia e della Banca Centrale Europea e prevedendo che la vigilanza amministrativa sulle capogruppo dei gruppi cooperativi abbia ad oggetto che l'esercizio del ruolo e delle funzioni di capogruppo risulti coerente con le finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo aderenti al gruppo. La norma ha dunque carattere meramente ordinamentale e non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. L'articolo 4, commi 3 e 4, dispone infine le modalità di adozione dei decreti legislativi e pertanto non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente

08/08/2025 ***Daria Perrotta***

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Capo I. L'intervento normativo in oggetto si propone, disegnando una nuova strategia industriale integrata a livello nazionale ed europeo, di allineare la normativa interna in materia di amministrazione straordinaria (AS) ai risultati del processo evolutivo in atto anche a livello sovranazionale, tendente ad intercettare anticipatamente la crisi di impresa tramite un "early intervention". Tale esigenza è particolarmente accentuata con riferimento alle imprese di notevoli dimensioni, in termini di dipendenti e/o di fatturato, ovvero di carattere "strategico" rispetto alla complessiva economia nazionale. Gli obiettivi della riforma si ispirano alle seguenti linee direttrici: i) estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina dell'AS; ii) adottare apposite misure per la composizione negoziata della crisi per le imprese soggette ad AS; iii) superamento dell'attuale stato di frammentazione normativa (principalmente: d.lgs. 270/1999; D.L. 347/2003).

Quanto sopra segue la direzione del rafforzamento delle politiche di sostegno alle aziende, anche di rilevanti dimensioni, che connota il programma di Governo in punto di incoraggiamento di una solida e strutturata politica industriale.

In quest'ottica, l'Atto di indirizzo del Ministro delle imprese e del made in Italy del 2025 evidenzia la necessità di potenziare ulteriormente le politiche per l'attrazione di investimenti, strumento strategico anche nella prospettiva della risoluzione delle crisi delle grandi imprese. Al fine di contrastare il declino dell'apparato produttivo in settori strategici e di salvaguardare i livelli occupazionali delle imprese di rilevanti dimensioni risulta importante favorire la piena interazione e integrazione tra le attività di gestione di crisi di impresa e delle procedure di Amministrazione straordinaria. Lo scopo del presente disegno di legge delega è, in specie, quello di anticipare le crisi

industriali, gestire quelle in corso, ristrutturare le industrie mature a rischio crisi, riposizionando tali comparti verso nuovi settori emergenti, così evitando che le crisi stesse diventino mere procedure di liquidazione.

Capo II. L'obiettivo che si propone l'intervento normativo è quello di rivedere ed adeguare la normativa vigente in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici, al precipuo fine di razionalizzare l'impianto normativo, attualizzandolo al mutato contesto economico e sociale.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Capo I. La disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria (AS) delle grandi imprese in stato di insolvenza fa attualmente riferimento:

- al decreto legislativo n. 270 del 1999, recante "Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274" (c.d. "decreto Prodi-*bis*");
- al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modificazioni dalla L. 18 febbraio 2004, n. 39 recante "Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza" (c.d. "decreto Marzano");

Il tratto comune alle procedure è nello stato di insolvenza delle grandi imprese che, purtuttavia, presentano concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico.

Sebbene l'AS preveda l'alternativa possibilità di attuare un programma di ristrutturazione o di cessione dei complessi aziendali, la gravità della crisi economico-patrimoniale determina, nella quasi totalità dei casi, come unica soluzione percorribile quella liquidatoria. Il ricorso all'AS produce, in ogni caso, l'effetto di spossessamento.

Capo II. La vigente legislazione statale italiana è incentrata sulla necessaria vigilanza cooperativa condotta dallo Stato, il quale è coadiuvato in questo compito dalle associazioni di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo italiano riconosciute.

Più precisamente, la vigilanza cooperativa è eseguita dallo Stato, mediante i propri dipendenti, su tutte le cooperative (salvo quelle espressamente esonerate da tale vigilanza, come quelle assicurative), in via ordinaria (attraverso le revisioni cooperative) e straordinaria (attraverso le ispezioni straordinarie). Le revisioni delle cooperative aderenti alle associazioni riconosciute sono effettuate da queste ultime, autorizzate dallo Stato, che a sua volta esercita l'attività di vigilanza sulle predette associazioni.

Il contenuto della vigilanza in parola non muta al variare della dimensione della cooperativa in forza di una disciplina certamente da migliorare.

Da tempo quindi teorici e pratici condividono l'idea che occorra riformare la vigilanza cooperativa per renderla più efficace ed efficiente; i frequenti fenomeni di false cooperazioni (soprattutto

costituite per aggirare il pagamento di imposte e/o contributi previdenziali) o di cooperative insolventi non rilevate tempestivamente dalla vigilanza cooperativa, confermano l'esigenza della predetta riforma.

Non bastano però alcuni aggiustamenti della disciplina interessata (come è accaduto ripetutamente nel corso degli ultimi vent'anni), ma occorre intervenire profondamente, ricalibrando sapientemente il confine tra diritto pubblico e diritto privato in questo settore dell'ordinamento.

Il controllo della pubblica amministrazione sugli enti cooperativi non deve infatti corrispondere a un inutile aggravio per quelli sani e/o a un inefficace ed inefficiente strumento per colpire quelli malati.

Si illustrano le esigenze e le criticità di tipo normativo, amministrativo, economico, sociale, ambientale e territoriale constatate nella situazione attuale.

La riforma consentirà il pieno rispetto del novellato art. 2086 c.c.. La norma attribuisce all'imprenditore il potere di organizzare, in posizione di supremazia gerarchica, l'attività dei collaboratori. Inoltre, il secondo comma pone in capo all'imprenditore l'obbligo di organizzare la società in maniera tale da cogliere precocemente i primi segnali della crisi e da attivarsi tempestivamente per salvaguardare la continuità dell'impresa stessa.

Il potere dell'imprenditore di organizzare i suoi collaboratori concorre con quello di auto-organizzarsi e consente al datore di lavoro di inserire selettivamente nell'azienda, nel rispetto della normativa interna ed in rapporto alle proprie facoltà istituzionali di produzione, le attività dei propri dipendenti.

Il d.lgs. n. 14 del 2019 ha inserito un nuovo secondo comma nell'art. 2086 c.c. ai sensi del quale l'imprenditore collettivo è tenuto a istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile che sia:

- adeguato alla natura e alle dimensioni dell'attività esercitata;
- funzionale alla rilevazione tempestiva della crisi e della perdita della continuità aziendale

Inoltre, la medesima disposizione pone in capo all'imprenditore collettivo che abbia correttamente rilevato l'esistenza della crisi, l'obbligo di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti volti al superamento della crisi e al recupero della continuità aziendale

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.

Capo I. La riforma prevede l'abrogazione del d.lgs. 270/1999 e del D.L. 347/2003 conv. con mod. dalla l. 39/2004, nonché modifiche al d.lgs. 14/2019. L'introduzione della nuova disciplina unica determinerà, per conseguenza, la necessità di un intervento a livello di normativa secondaria.

Capo II. La riforma incide solo in parte di tipo abrogativo con conseguenze di razionalizzazione e armonizzazione sistematica.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

La proposta è del tutto coerente con il dettato costituzionale.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

La nuova disciplina italiana della vigilanza cooperativa avverrà nel rispetto della potestà legislativa delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali**.**

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Capo I. La disciplina in oggetto non coinvolge le funzioni delle Regioni e degli Enti locali, risultando compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione

Capo II. La riforma degli enti cooperativi, in attuazione della legge delega, è pienamente coerente con i principi costituzionali sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione, che attribuisce le funzioni amministrative secondo criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, la riforma riconosce e valorizza l'autonoma iniziativa delle cooperative e degli enti associativi nella gestione delle attività di interesse generale, limitando l'intervento diretto delle istituzioni pubbliche ai soli casi necessari per garantirne l'efficacia unitaria.

La riforma osserva inoltre il principio di differenziazione, attraverso una regolazione flessibile che tiene conto delle specificità territoriali e settoriali, assicurando così una normativa adeguata alle peculiarità locali degli enti cooperativi.

Infine, il principio di adeguatezza è pienamente soddisfatto dalla previsione di regole proporzionate e sostenibili, mirate ad assicurare l'efficienza e la razionalità gestionale delle cooperative, in risposta concreta e appropriata ai bisogni delle comunità.

In conclusione, la riforma si pone in completa sintonia con i principi costituzionali, favorendo una governance partecipata, efficace e rispettosa delle realtà territoriali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Capo I. Si conferma l'assenza di rilegificazioni, nonché delegificazione e strumenti di semplificazione normativa.

Capo II. Si conferma l'assenza di fenomeni di rilegificazione e risulta assicurato il pieno ricorso agli strumenti di delegificazione e semplificazione normativa, coerentemente con i criteri e principi direttivi definiti dalla legge delega in materia di cooperativa, che mirano specificamente alla riduzione degli oneri regolatori, all'eliminazione di duplicazioni normative e amministrative, nonché alla

razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti richiesti alle cooperative, con l'obiettivo ultimo di promuovere la competitività, l'efficienza gestionale e la piena valorizzazione del modello cooperativo.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non sussistono progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter**.**

9) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Capo I. La prevalente giurisprudenza, civile e amministrativa, sottolinea la specialità della disciplina in materia di amministrazione straordinaria.

Capo II. Non risultano orientamenti giurisprudenziali difformi in merito, tuttavia, si deve fare riferimento all'ordinanza n. 7387/2024, pubblicata il 4 settembre 2024 (Giudizio RG 9891/2023 – Raso Roberta C/ MIMIT), con cui il Consiglio di Stato ha sollevato in via incidentale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del D.Lgs. n. 220/2002.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione non sia manifestamente infondata, nella parte in cui prevede lo scioglimento d'ufficio delle società cooperative che si sottraggono all'attività di vigilanza. Tale valutazione è stata effettuata in relazione ai parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 45 e 117 della Costituzione (quest'ultimo con specifico riferimento all'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla stessa Convenzione), nonché agli articoli 17 e 49, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per il tramite delle previsioni degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione.

Si tratta di una disposizione la cui compatibilità con la Costituzione è oggetto di dubbio e che, pertanto, potrebbe essere sottoposta alla valutazione della Corte Costituzionale. Tale verifica è auspicata da questa Pubblica Amministrazione al fine di comprendere nella sua interezza la ratio della norma, la sua finalità di tutela di un concreto interesse pubblico – che si distingue nettamente da una mera sanzione punitiva – e la sua corretta collocazione nell'ambito cooperativo, sempre in relazione ai parametri costituzionali e sovranazionali sopra richiamati.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea

L'intervento normativo è compatibile con l'ordinamento dell'Unione europea, rispettando i principi fondamentali e le normative specifiche dell'UE.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non sussistono procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto**.**

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento normativo è compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non sussistono linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto**.**

14) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non sussistono linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Non sussistono indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea**.**

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Capo I. L'intervento proposto indica tra i principi e criteri direttivi il nuovo Meccanismo di intervento anticipato (MIA) e l'accesso all'Amministrazione Straordinaria Preventiva (ASP).

Capo II. Non sussistono nuove definizioni normative introdotte dal testo, ma sono usate in coerenza con quelle già in uso.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

Capo I. Risulta la correttezza dei riferimenti normativi.

Capo II. Essendo un disegno di legge di delegazione, non si fa luogo in questa sede a riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

Si fa ricorso sia alla tecnica interpolativa che alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti**.**

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Capo I. La riforma prevede l'abrogazione del d.lgs. 270/1999 e del D.L. 347/2003 conv. con mod. dalla l. 39/2004. L'introduzione della nuova disciplina unica determinerà, per conseguenza, la necessità di un intervento a livello di normativa secondaria.

Capo II. La proposta legislativa prevede una razionalizzazione, secondo criteri di proporzionalità e di gradualità, dei provvedimenti di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 sopprimendo la cancellazione dall'albo di cui all'articolo 12, comma 1, lettera a) e la maggiorazione di cui al comma 5-bis del medesimo art. 12, in ragione, prevalentemente, della sopravvenuta inconferenza rispetto alla situazione giuridica vigente**.**

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Essendo un ddl di delegazione, non si fa luogo in questa sede a disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente. Si rinvia, pertanto, al decreto legislativo.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano sussistere altre deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo**.**

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi e dei motivi per i quali non è possibile esaurire la disciplina con la normativa proposta e si rende necessario il rinvio a successivi provvedimenti attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.

Capo I. È prevista l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un decreto legislativo su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro per le Riforme Istituzionali e la Semplificazione Normativa recante la regolazione della crisi e dell'insolvenza di specifiche categorie di imprese.

Capo II. È prevista l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi, su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro della Giustizia, il Ministro del Lavoro, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, e il Ministro per le Riforme Istituzionali e la Semplificazione Normativa, per la riforma delle disposizioni in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici di cui al decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, e, ove necessario, delle correlate disposizioni contenute nel codice civile.

La scelta dei decreti legislativi è del tutto coerente con la scelta operata per l'innanzi con il d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220 e consentirà l'applicazione dell'eventuale jus superveniens.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.

Non v'è necessità di utilizzazione ed aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, né necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il presente disegno di legge reca una delega al Governo per la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici e per la riforma delle amministrazioni straordinarie.

Il **Capo I** attiene alla riforma delle amministrazioni straordinarie.

Come noto, l'amministrazione straordinaria è una procedura che si applica alle imprese in crisi, ed è diversamente regolata dal decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 ovvero dal decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 , convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.

La procedura di cui al d.lgs. 270/1999 si applica alle imprese, sia individuali che collettive (non alle società cooperative), soggette alle disposizioni sul fallimento, che abbiano (art. 2):

- debiti per un ammontare complessivo non inferiore ai due terzi sia dell'attivo dello stato patrimoniale sia dei ricavi dell'ultimo esercizio e presentino concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico;
- un numero di lavoratori subordinati complessivamente non inferiore a duecento da almeno un anno.

La procedura dell'amministrazione straordinaria si articola in queste fasi:

1. viene presentata un'istanza da parte dell'imprenditore o, in alternativa, dai creditori, dal pubblico ministero, o dallo stesso tribunale d'ufficio
2. il tribunale, nella fase preliminare, verifica la presenza dei requisiti per l'ammissione alla procedura, accerta e dichiara lo stato d'insolvenza, nomina il giudice delegato e il commissario giudiziale, fissa il termine (tra i centoventi e i centocinquanta giorni) per l'esame dello stato passivo davanti al giudice delegato
3. sulla base della relazione presentata dal giudice delegato e degli accertamenti effettuati il tribunale, nella fase successiva, dichiara l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria o, in mancanza delle condizioni, il fallimento dell'impresa
4. nel caso di avvio della procedura, spetta al Ministro delle imprese e del Made in Italy la nomina del commissario straordinario il quale deve attuare il programma di risanamento perseguendo due ipotesi alternative: la ristrutturazione economica e finanziaria o la cessione dell'azienda.

In caso di cessione di aziende in esercizio, l'acquirente deve assumere l'obbligo del mantenimento dei livelli occupazionali per il periodo previsto nell'atto di vendita o, comunque, per almeno un biennio, ferma la possibilità per le parti, nell'ambito delle consultazioni sindacali previste dall'art. 47 della Legge 428/1990, di limitare con un accordo il trasferimento ad alcuni lavoratori, previa individuazione degli esuberi.

In tale ultimo caso sarà possibile richiedere e ottenere l'accesso agli ammortizzatori sociali (es. cassa integrazione guadagni straordinaria) per il personale in esubero o, qualora non fosse possibile richiedere un periodo di CIGS, si dovrà procedere ai licenziamenti dei dipendenti individuati mediante la procedura per la collocazione in mobilità prevista dall'art. 4 della Legge 223/1991.

Una diversa disciplina – e dunque diversi requisiti di ammissione e procedure più rapide – è stata introdotta dal decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 , convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, che trova applicazione nei confronti delle imprese soggette alle disposizioni sul fallimento e che presentino, congiuntamente, un numero di dipendenti non inferiore a cinquecento e un indebitamento non inferiore a trecento milioni di euro. In questa ipotesi, l'ammissione alla procedura di amministrazione

straordinaria dipenderà dall'iniziativa dell'impresa stessa la quale, ai sensi dell'art. 1 d.l. 347/2003, sulla base di un *programma* che adotti uno dei due indirizzi previsti per l'a.s. comune (cessione o ristrutturazione) deve presentare apposita *istanza al Ministro delle imprese e del made n Italy e,* contestualmente, *ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza al tribunale*.

Ove il Ministro riscontri i requisiti di legge, disporrà l'ammissione immediata alla procedura, contestualmente nominando il commissario straordinario: si ha quindi, in questo caso, una sorta di "degiurisdizionalizzazione" della procedura, in quanto l'intervento del Tribunale è solo successivo all'attività amministrativa svolta.

Non sono mancati interventi settoriali, volti a tenere in debita considerazione le caratteristiche di specifici mercati; si pensi, nel dettaglio, alla Dir. 2014/59/UE, "BRRD", relativa alle crisi bancarie, e alla Dir. 2009/138/CE, "Solvency II", afferente al settore assicurativo, peraltro in corso di modifica a seguito della proposta di direttiva in materia di risanamento e risoluzione delle imprese di assicurazione, c.d. "IRRD". Sono state inoltre varate misure tese a tutelare i mercati in caso di crisi degli intermediari finanziari, anche attraverso la creazione di entità interstatuali (Financial Stability Board, Comitato di Basilea, ecc.).

Il Capo I stabilisce, dunque, i principi e criteri direttivi a cui il Governo dovrà attenersi nella riforma dell'Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

Innanzitutto, si stabilisce la platea dei destinatari, che sono individuati:

- nelle imprese che, in forma singola o di gruppo, superano determinate soglie dimensionali in termini di fatturato e di lavoratori impiegati, non inferiori a quelle del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (pari a 200 dipendenti da almeno un anno e debiti per un ammontare complessivo non inferiore ai due terzi tanto del totale dell'attivo dello stato patrimoniale che dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio).
- nelle imprese che svolgono le attività di rilevanza strategica di cui agli articoli 1 e 1-bis del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, nonché delle imprese che detengono le reti e gli impianti di rilevanza strategica di cui all'articolo 2 del medesimo decreto-legge n. 21 del 2012, e che superano determinate soglie dimensionali in termini di lavoratori impiegati.

Un primo obiettivo è volto ad adottare misure specifiche per la composizione negoziata della crisi di impresa, con l'istituzione, nell'elenco degli esperti della composizione negoziata della crisi di impresa, di una sezione speciale di professionisti dotati di particolari requisiti di esperienza. In particolare: previsione che la commissione per la nomina dell'esperto è composta da due membri nominati dal Ministro delle imprese e del made in Italy, previsione delle modalità con le quali l'esperto nominato tiene informato il Ministro delle imprese e del made in Italy sull'andamento della composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa e infine individuazione delle modalità di accesso a misure pubbliche di sostegno ai processi di risanamento aziendale.

Un obiettivo ulteriore della riforma è quello della semplificazione della vera e propria "amministrazione straordinaria" (AS) onde facilitarne e promuoverne ulteriormente l'avvio, eliminando la "doppia soglia quantitativa" attualmente prevista, rispettivamente, dal D.lgs. n. 270 del 1999 e dal D.l. n. 347 del 2003, abrogando tali disposizioni, al fine di definire una procedura unitaria in materia di amministrazioni straordinarie.

Si consente quindi a qualsiasi imprenditore la cui impresa rientri nel campo di applicazione della nuova disciplina di rivolgersi direttamente al Ministro delle imprese e del made in Italy, al fine di ottenere l'ammissione alla procedura in discorso, secondo le modalità procedimentali attualmente previste dal succitato D.l. n. 347 del 2003, fermo restando il vaglio giudiziale circa la ricorrenza di una situazione di "insolvenza" dell'impresa.

Viene poi confermata la norma, già attualmente prevista, che consente anche al socio di maggioranza che detenga una partecipazione pari almeno al trenta percento del capitale sociale di una società partecipata da

un ente pubblico di richiedere l'ammissione alla suddetta AS. Ciò al fine di assicurare un più stretto controllo dell'assemblea dei soci rispetto alle scelte del management delle società aventi carattere "strategico", e per questo caratterizzate da una partecipazione pubblica al capitale sociale; scelte che, specialmente in un contesto di "crisi" attuale o imminente, potrebbero risultare improntate a finalità "conservative" e "difensive" contrarie all'interesse dell'impresa e, quindi, della relativa compagine sociale.
Un ulteriore tratto caratterizzante è certamente ravvisabile, in ultimo, nella volontà di definire una disciplina unitaria e coerente riguardo alla nomina dei commissari preposti alla gestione delle imprese in "amministrazione straordinaria" e alla determinazione dei relativi compensi, in linea con quanto previsto, oltre che dal CCII, dal "Testo unico sulle società pubbliche" (D.lgs. n. 175 del 2016).

Il **Capo II** contiene invece una proposta di delega al Governo, da esercitare con uno o più decreti legislativi, al fine di adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, una riforma delle disposizioni in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici disciplinate dal decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 e, ove necessario, delle correlate disposizioni contenute nel codice civile.
In particolare, la legislazione italiana, in ottemperanza all'articolo 45 della Costituzione, è chiamata a garantire, attraverso appropriati controlli, il carattere mutualistico e la specificità strutturale delle società cooperative rispetto alle altre organizzazioni imprenditoriali.
Più nello specifico, il nostro ordinamento, analogamente ad altri ordinamenti europei e internazionali, sottopone le società cooperative a un controllo esterno specifico, distinto dagli altri controlli esterni che si focalizzano sulle attività economiche esercitate. Tale controllo specifico riguarda principalmente le peculiarità strutturali e funzionali delle cooperative.
L'obbligo di regolamentare tale controllo deriva da precisi doveri costituzionali, europei e internazionali:

- dalla Costituzione italiana (art. 45), che impone di assicurare, con opportuni controlli, il carattere mutualistico e l'assenza di fini speculativi delle cooperative, in virtù della loro funzione sociale;
- dal diritto unionale (art. 107 TFUE), che richiede allo Stato italiano di garantire che le misure promozionali a favore della cooperazione vadano esclusivamente a enti con caratteristiche mutualistiche distintive;
- dalla Raccomandazione OIL n. 193 del 2002, che suggerisce un controllo adeguato alle specifiche caratteristiche delle cooperative.

Nel corso della storia repubblicana, la vigilanza cooperativa è stata disciplinata nel 1947 (con il d.lg.C.p.S. 14 dicembre 1947, n. 1577) e riformata nel 2002 (con il d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220); tuttavia, l'attuale scenario socioeconomico richiede necessariamente un ulteriore aggiornamento normativo.
Per ciò che rileva in questa sede, il Capo II, in un unico articolo definisce i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega.
La riforma proposta si pone l'obiettivo di rivedere e aggiornare l'attuale quadro normativo relativo alla vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici, con la precisa finalità di razionalizzarlo e adeguarlo ai cambiamenti intervenuti nel contesto economico e sociale.
In particolare, il presente provvedimento mira a:

- razionalizzare e aggiornare il quadro normativo vigente;
- incrementare l'efficienza della vigilanza;
- garantire la trasparenza e la correttezza nella gestione degli enti cooperativi;
- prevenire e contrastare fenomeni di abuso della forma cooperativa per finalità elusive.

La riforma si rende necessaria per superare criticità evidenziatesi negli ultimi anni, quali la scarsa capacità del sistema attuale di rilevare tempestivamente le irregolarità, la mancanza di un coordinamento efficace tra i soggetti preposti alla vigilanza e l'inadeguatezza delle sanzioni attualmente previste.

Dall'analisi preliminare emerge che la riforma consentirà significativi benefici, tra i quali una maggiore efficacia dei controlli, un miglioramento della competitività del settore cooperativo e una più incisiva tutela degli interessi pubblici. Non si prevedono, invece, impatti negativi rilevanti sulla finanza pubblica, poiché le misure proposte saranno attuate attraverso una riorganizzazione delle risorse già esistenti.

In linea con queste finalità sistemiche, l'obiettivo centrale della proposta, che caratterizza l'intera architettura della riforma, consiste nel bilanciare gli oneri amministrativi e informativi a carico degli enti con la necessità di garantire una vigilanza efficiente ed efficace. Pertanto, si intendono adottare soluzioni organizzative volte a garantire una vigilanza periodica su tutti gli enti, valorizzando le esperienze più virtuose già in atto.

L'attività di vigilanza è quindi tenuta a confrontarsi con tematiche emergenti quali, ad esempio, gli indicatori ESG (Environmental, Social e Governance) per valutare la sostenibilità anche in ambito imprenditoriale, le nuove forme di governance societaria e i relativi assetti organizzativi, nonché le novità introdotte dal codice della crisi d'impresa.

Resta immutato l'ambito soggettivo dell'attività di vigilanza, rappresentato dagli enti di cui all'art. 1 del D.lgs. n. 220/2002, ovverosia:

- tutte le società cooperative e i loro consorzi,
- i gruppi cooperativi paritetici di cui all'articolo 2545-septies, c.c.,
- le società di mutuo soccorso,
- gli altri enti mutualistici di cui all'articolo 2517 del codice civile,
- i consorzi agrari,
- le banche di credito cooperativo,
- gruppi bancari cooperativi di cui all'articolo 37-bis, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

Parimenti, resta sostanzialmente invariato l'oggetto della vigilanza cooperativa, che consisterà, anche all'esito della novella riformatrice, nell'accertamento del rispetto dei principi mutualistici della "porta aperta", dell'assenza di fini di speculazione privata, della democraticità e dell'autonomia, onde garantire le finalità di controllo e assistenza al raggiungimento dello scopo mutualistico.

Dall'esercizio della delega non deriveranno nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto le relative attività saranno coperte dagli ordinari stanziamenti di bilancio già previsti.

La scelta di intervenire attraverso un veicolo normativo di rango primario si è resa necessaria al fine di realizzare una coerente armonizzazione di disposizioni normative differenti per rango, epoca e finalità.

Tutto ciò premesso, si rileva che la presente relazione AIR, redatta al fine di supportare l'intervento normativo, è stata articolata analizzando il contesto normativo di riferimento, individuando i settori particolarmente sensibili per cui si è reso necessario un intervento da parte del Governo, e ha valutato l'efficacia dello stesso quale strumenti idoneo a promuovere una revisione della legislazione in materia.

Si è quindi proceduto ad articolare gli obiettivi: estensione del campo soggettivo di applicazione delle procedure di AS; l'anticipazione dell'intervento del competente Ministero delle imprese e del made in Italy; il superamento dell'attuale stato di "frammentazione normativa". A tale obiettivo principale si sono aggiunti gli obiettivi specifici delle singole norme, così come individuato nella sezione dedicata.

La scelta di intervento normativo si è resa necessaria per consentire un effettivo efficientamento e una maggiore semplificazione del quadro normativo attualmente vigente con riferimento ai settori individuati. Si è quindi proceduto a valutare, per quanto possibile in una fase ex ante, i possibili impatti dell'intervento per ciascuna norma considerata, procedendo con un'analisi aggregata dei settori di intervento.

L'analisi effettuata ha consentito di valutare positivamente l'intervento normativo proposto, in coerenza con gli obiettivi e con il programma di Governo.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

L'attività di vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici e delle amministrazioni straordinarie è caratterizzata da un quadro normativo critico, frammentato e poco coerente.

Per un efficientamento e una semplificazione nonché armonizzazione del quadro normativo attualmente vigente con riferimento ai settori individuati è apparso opportuna una revisione della legislazione vigente in materia.

Con riferimento al Capo I del DDL in oggetto, l'ambito soggettivo di riferimento della procedura di amministrazione straordinaria è ristretto e l'avvio della procedura stessa è complicata, essendo caratterizzata dalla c.d. "doppia soglia quantitativa" prevista, rispettivamente, dal D.lgs. n. 270 del 1999 e dal D.l. n. 347 del 2003.

La disciplina della procedura di amministrazione straordinaria (di seguito, anche "AS") delle grandi imprese in crisi, va quindi riformata, individuando una procedura unitaria in materia e adottando delle misure specifiche per la composizione negoziata della crisi di impresa, superando l'attuale stato di frammentazione normativa.

Per meglio chiarire il quadro generale di intervento, è opportuno fornire elementi utili a rappresentare il contesto in cui l'attività del Ministero delle Imprese e del Made in Italy opera attualmente.

Ciò premesso, alla luce dei dati raccolti dal Ministero delle imprese e del made in Italy, si segnala che le procedure di Amministrazione Straordinaria ai sensi del d.lgs. 270/1999 in corso al 31 maggio 2024 sono 137, coinvolgendo 67 società singole e 70 gruppi societari, per un totale di 365 società interessate. Il numero di lavoratori complessivamente coinvolti alla data di apertura delle procedure di amministrazione straordinaria è pari a 75.430 unità, mentre il numero totale di lavoratori trasferiti alla data del 31 maggio 2024 è pari a 32.751 dipendenti.

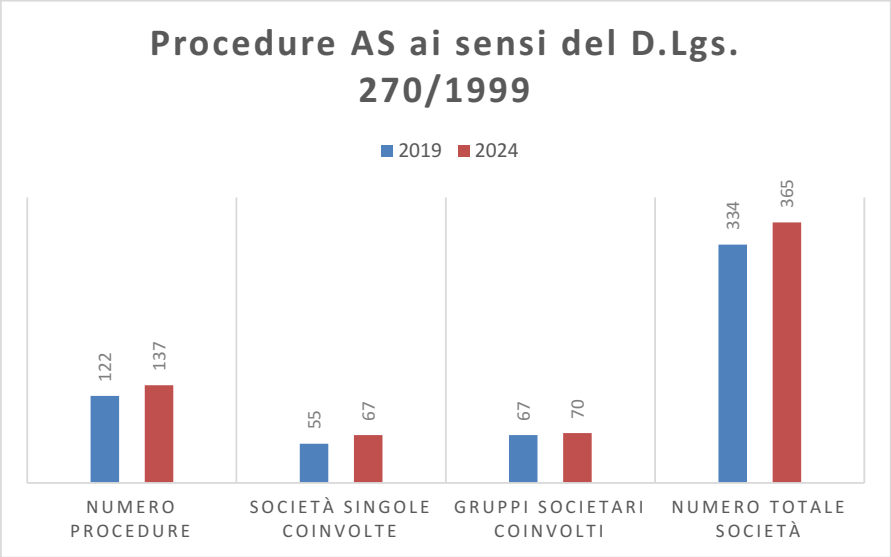
Invece, le procedure di Amministrazione Straordinaria ai sensi del d.l. 374/2003 in corso al 31 maggio 2024 sono 31, coinvolgendo 4 società singole e 27 gruppi societari, per un totale di 270 società interessate. Il numero di lavoratori complessivamente coinvolti alla data di apertura delle procedure di amministrazione straordinaria è pari a 80.768 unità, mentre il numero totale di lavoratori trasferiti alla data del 31 maggio 2024 è pari a 38.950 dipendenti.

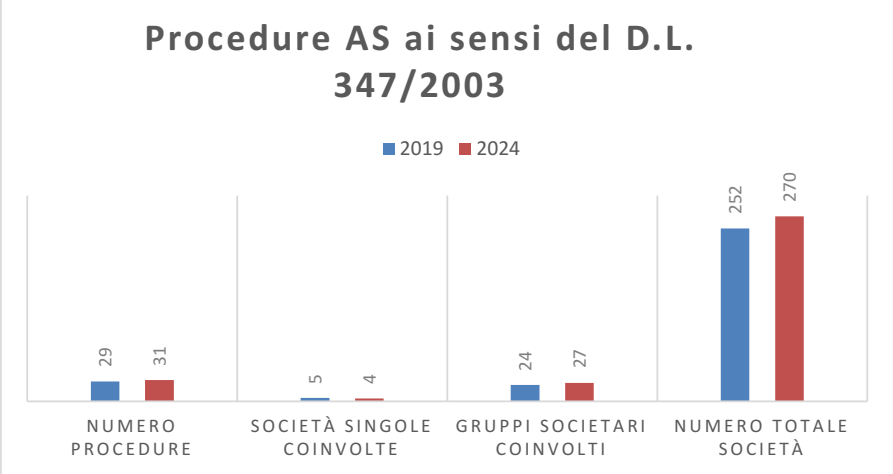
Nel confrontare tali dati con quelli afferenti all'anno 2019, precedente alla crisi pandemica, si evidenzia quanto segue.

Nel 2019, le procedure di Amministrazione Straordinaria ai sensi del d.lgs. 270/1999 sono state 122, coinvolgendo 55 società singole e 67 gruppi societari, per un totale di 334 società interessate alla procedura. Invece, le procedure di Amministrazione Straordinaria ai sensi del d.l. 374/2003 nel 2019 sono state 29, interessando 5 società singole e 24 gruppi societari, per un totale di 252 società coinvolte nella procedura[1].

Di seguito, due grafici esplicativi di quanto sopra evidenziato.

[1] Fonte MIMIT: https://www.mimit.gov.it/it/impresa/vigilanza/amministrazione-straordinaria





Ad integrazione dei dati sopra indicati, si riportano i seguenti dati parziali[2], rilevati al 28 febbraio 2025:

I. <u>Procedere aperte ai sensi del D.lgs. 270/1999 (cd. Prodi bis)</u>

- totale società (tra società uniche e gruppi societari) per cui risultano procedure A.S. aperte: 88 – di cui in esercizio di impresa: 6;
- totale società (tra società uniche e gruppi societari) A.S. chiuse (o fallite): 50;

A tali società corrispondono, in totale:

- totale società aperte: 200;
- totale società chiuse (o fallite): 170.

II. <u>Procedere aperte ai sensi del D.L. 347/2003:</u>

- totale società (tra società uniche e gruppi societari) per cui risultano procedure A.S. aperte: 31 – di cui in esercizio di impresa: 5;
- totale società (tra società uniche e gruppi societari) A.S. chiuse (o fallite): 1;

A tali società (complessivamente considerate) corrispondono:

[2] Fonte MIMIT, Direzione Generale per la politica industriale, la riconversione e la crisi industriale, l'innovazione, le PMI e il made in Italy, Divisione VII - Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza

- totale società aperte: 178;
- totale società chiuse (o fallite): 92.

Infine, a completamento di tali dati, si segnala che al dicembre 2024 sono attivi 34 tavoli di crisi[3] che coinvolgono 33.200 lavoratori diretti interessati.

Agli stessi si aggiungono 26 tavoli di monitoraggio, con 18.200 lavoratori diretti interessati.

In particolare, quali dati aggregati relativi ai tavoli di crisi gestiti dal MIMIT, si segnalano 219 incontri plenari con le parti svolti dagli Uffici competenti del MIMIT da inizio legislatura, nonché 420 incontri tecnici ristretti.

Si segnala che nel corso del 2024 sono 16 le situazioni aziendali che hanno trovato una soluzione o che sono in fase di gestione positiva, garantendo l'occupabilità complessivamente di 2.606 lavoratori (tra gli altri, 560 lavoratori per Menarini, 350 dipendenti ex Blutec, 830 lavoratori per Abramo Customer Care).

Sono inoltre state ritirate procedure di licenziamento che coinvolgevano complessivamente 729 lavoratori (480 licenziamenti ritirati per Berco ThyssenKrupp e 249 per Transnova e Logitech e Tecnoservice)[4].

Risulta quindi evidente l'importanza che tali procedure rivestono per le imprese italiane in crisi.

L'intervento normativo proposto, nel conferire la delega legislativa al Governo, si inserisce nel generale processo evolutivo, tanto sovranazionale quanto interno, della disciplina della crisi d'impresa e dell'insolvenza (c.d. Direttiva Insolvency 2019/1023/UE; CCII, d.lgs. 14/2019 s.m.i.).

In questo contesto, è emersa un'esigenza di fondo: la necessità di un "intervento precoce" ("early intervention") rispetto alle situazioni di crisi attuale o anche solo potenziale. Tale esigenza è particolarmente accentuata con riferimento alle imprese di notevoli dimensioni, in termini di dipendenti e/o di fatturato, ovvero di carattere "strategico" rispetto alla complessiva economia nazionale.

La normativa vigente in materia di amministrazione straordinaria non risulta attualmente allineata alla descritta direzione evolutiva. Basti osservare che:

- l'attuale presupposto di accesso alla procedura concorsuale è lo stato di insolvenza;
- la sua apertura determina lo spossessamento;
- la sua durata media è spesso elevata (circa 14 anni).

[3] Fonte MIMIT: https://www.mimit.gov.it/it/tavoli-crisi/attivi

[4] Fonte MIMIT, Direzione Generale per la politica industriale, la riconversione e la crisi industriale, l'innovazione, le PMI e il made in Italy

Proprio per questo, si è ritenuto urgente intervenire al fine di consentire una semplificazione e un'uniformità delle procedure tali da beneficiare non soltanto le imprese in crisi, dirette destinatarie della misura unitamente ai loro insediamenti produttivi e ai loro dipendenti, ma anche la Pubblica Amministrazione, affinchè sia legittimata ad intervenire in maniera più efficace e anticipata rispetto all'attuale sistema, così da gestire le crisi già a livello iniziale.

Con riferimento al Capo II, l'intervento si rende necessaria per superare le seguenti criticità: scarsa capacità del sistema attuale di rilevare tempestivamente le irregolarità, la mancanza di un coordinamento efficace tra i soggetti preposti alla vigilanza e l'inadeguatezza delle sanzioni attualmente previste.
In materia, si rileva che le cooperative costituiscono una colonna portante del tessuto economico italiano, contribuendo per circa il 7% al PIL nazionale e impiegando circa il 7,5% della forza lavoro, con un impatto rilevante sia a livello macroeconomico che territoriale.
Tra il 2018 e il 2021, il settore cooperativo ha registrato variazioni significative nel fatturato, sebbene non siano disponibili dati più recenti per un'analisi aggiornata dell'andamento economico.
Sul fronte occupazionale, nel 2021 le cooperative impiegavano circa 1.654.000 lavoratori, registrando una flessione di 77.000 unità rispetto al 2019, a conferma della vulnerabilità del settore alle crisi economiche e sistemiche.
Al riguardo si segnala che il numero degli enti iscritti al nuovo Albo nazionale delle società cooperative e degli enti con finalità mutualistiche attualmente (ottobre 2024) ammonta a 87.002 cooperative, come da tabella sottostante:

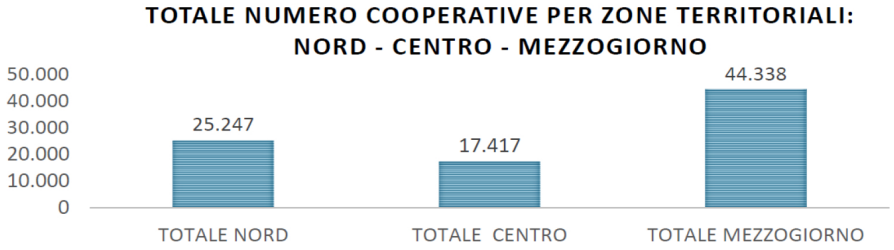
NUMERO COOPERATIVE ISCRITTE ALL'ALBO

ANNI	NUMERO
2020	111.717
2021	110.445
2022	108.993
2023	105.146
2024 (ottobre 2024)	**87.002**

Dal punto della distribuzione sul territorio, il 50,96% delle cooperative è situato nel Mezzogiorno, seguito dal Nord con il 29,02% e dal Centro con il 20,02%, come riportato nella tabella sottostante), con le maggiori concentrazioni in Sicilia, Lazio, Lombardia, Campania e Puglia.

DISTRIBUZIONE NUMERO COOPERATIVE PER ZONE TERRITORIALI

ZONE TERRITORIALI	Numero	%
TOTALE NORD	25.247	29,02
TOTALE CENTRO	17.417	20,02
TOTALE MEZZOGIORNO	44.338	50,96
TOTALE COOPERATIVE (ottobre 2024)	**87.002**	**100,00**

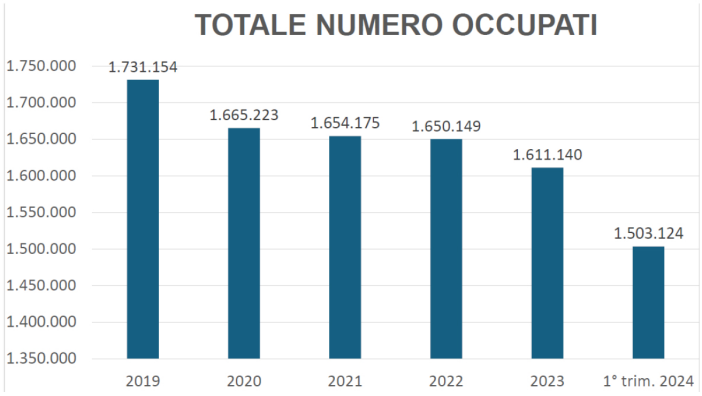


L'importanza dell'andamento del fatturato delle cooperative è peraltro degno di nota, considerando che nel 2023 questo si è attestato su 109.878.850.178 euro, con una netta prevalenza delle cooperative agricole (33,03%) e delle cooperative di produzione e lavoro (15,39%);

RIPARTIZIONE TOTALE FATTURATO PER CATEGORIE

CATEGORIA	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%
CONSORZI AGRARI	2.377.475.602	2,02	2.437.617.540	2,11	2.388.997.032	2,04	2.426.920.106	1,92	1.954.768.870	1,78
ALTRE COOPERATIVE	12.705.690.555	10,81	12.645.218.876	10,96	10.460.471.521	8,95	11.975.757.239	9,46	10.994.931.932	10,01
BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO	0	0,00	260.059	0,00		0,00		0,00		0,00
COOPERATIVE DI CONSUMO	12.539.165.085	10,67	12.824.039.558	11,11	13.095.708.766	11,21	13.461.937.048	10,63	10.887.752.644	9,91
COOPERATIVE DI CONFERIMENTO PRODOTTI AGRICOLI E ALLEVAMENTO	32.239.060.139	27,43	32.315.056.186	28,01	35.189.196.903	30,12	39.453.254.823	31,16	36.292.812.404	33,03
COOPERATIVE DI DETTAGLIANTI	13.714.413.388	11,67	15.246.929.778	13,21	13.367.592.642	11,44	14.363.616.903	11,34	13.572.502.470	12,35
COOPERATIVE EDILIZIE DI ABITAZIONE	980.392.809	0,83	820.767.463	0,71	801.533.484	0,69	743.787.904	0,59	517.469.763	0,47
CONSORZI E COOPERATIVE DI GARANZIA E FIDI	1.343.549	0,00	926.375	0,00	1.213.274	0,00	655.265	0,00	331.147	0,00
COOPERATIVE DI LAVORO AGRICOLO	748.271.508	0,64	810.305.281	0,70	859.577.609	0,74	938.847.762	0,74	651.157.900	0,59
COOPERATIVE DELLA PESCA	636.718.919	0,54	548.794.036	0,48	663.894.255	0,57	632.623.391	0,50	501.795.726	0,46
COOPERATIVE DI PRODUZIONE E LAVORO	22.093.326.936	18,80	19.755.286.409	17,12	20.406.072.278	17,47	21.386.183.183	16,89	16.908.285.019	15,39
SOCIETA'DI MUTUO SOCCORSO	231.906	0,00	502.642	0,00	70.054.050	0,06	78.601.463	0,06	92.625.649	0,08
COOPERATIVE SOCIALI	15.410.159.049	13,11	14.170.769.428	12,28	15.508.803.203	13,27	16.804.144.622	13,27	13.782.720.895	12,54
COOPERATIVE DI TRASPORTO	2.501.028.218	2,13	2.313.887.174	2,01	2.530.683.637	2,17	2.749.878.452	2,17	2.251.783.794	2,05
CATEGORIA NON PRESENTE	1.575.471.285	1,34	1.495.343.670	1,30	1.484.561.919	1,27	1.617.661.632	1,28	1.469.911.965	1,34
TOTALE	**117.522.748.948**	**100**	**115.385.704.475**	**100**	**116.828.360.573**	**100**	**126.633.869.793**	**100**	**109.878.850.178**	**100**

L'occupazione complessiva generata dal settore cooperativo nel primo trimestre 2024 conta 1.503.124 occupati, con una significativa presenza nelle cooperative sociali (562.260 occupati) e di produzione e lavoro (553.669 occupati).



Tutto ciò considerato, tuttavia, deve rilevarsi che il settore cooperativo presenta criticità strutturali e operative che richiedono un urgente aggiornamento della normativa di vigilanza, al fine di garantire efficienza, trasparenza e affidabilità del sistema.

Una strategia di sviluppo mirata alla valorizzazione del modello cooperativo, basata sui principi di solidarietà e sostenibilità economica, potrebbe rappresentare uno strumento essenziale per sostenere la ripresa del Paese, con particolare attenzione alle aree economicamente più fragili e marginali.

Le principali problematiche emerse dai dati statistici che giustificano l'esigenza di riforma sono:

- Obsolescenza normativa: l'ultima riforma organica della vigilanza cooperativa risale al D.lgs. 220/2002, rendendo necessaria un'armonizzazione con le nuove esigenze economiche e tecnologiche;
- Fenomeno delle cooperative spurie, che eludono le finalità mutualistiche e operano con scopi speculativi;
- Mancanza di un sistema di vigilanza più efficiente, che consenta controlli più rapidi e mirati per prevenire abusi e inefficienze;
- Difficoltà economiche del settore, con una perdita di oltre 77.000 posti di lavoro tra il 2019 e il 2021 e una flessione del fatturato di circa 5 miliardi di euro tra il 2018 e il 2020;
- Crescente concentrazione delle cooperative nel Mezzogiorno, dove si registra il 48,1% delle società cooperative italiane, evidenziando la necessità di un monitoraggio più attento;
- Esigenza di maggiore digitalizzazione e trasparenza, per migliorare la raccolta e l'accessibilità dei dati sulle cooperative e rafforzare la fiducia nel sistema.

Alla data di marzo 2025 risultano iscritte all'Albo nazionale delle società cooperative 85535 unità. Questo dato riflette un recente intervento di pulizia del registro compiuto nel marzo 2024 dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, che ha disposto la cancellazione d'ufficio di 24.557 cooperative inattive da oltre cinque anni riducendo sensibilmente il numero totale (erano circa 110 mila a fine 2021, come illustrato nel grafico sopra riportato) ad ulteriore dimostrazione dell'importanza della digitalizzazione per trasparenza e vigilanza.

La completa digitalizzazione dell'Albo nazionale delle cooperative riveste un ruolo fondamentale nel garantire maggiore trasparenza e nel migliorare l'efficacia del monitoraggio da parte delle istituzioni di vigilanza. Un sistema informatico costantemente aggiornato consente infatti alle autorità preposte di disporre in tempo reale di dati affidabili su tutte le cooperative attive, facilitando controlli tempestivi e mirati.

In altri termini, l'uso di procedure telematiche rende l'intero sistema più trasparente ed efficiente, assicurando un controllo continuo e una più pronta individuazione di eventuali irregolarità.

La riforma normativa proposta intende mantenere l'attuale modello fondato sulla vigilanza cooperativa da parte dello Stato, coadiuvato dalle associazioni rappresentative del movimento cooperativo italiano.

La vigilanza cooperativa combina consulenza e controllo ed è rivolta agli organi di direzione e di amministrazione della cooperativa; essa ha per oggetto l'accertamento delle caratteristiche funzionali e strutturali della cooperativa, «anche attraverso una verifica della gestione amministrativo-contabile» e l'accertamento della «consistenza dello stato patrimoniale» (art. 4 d.lgs. n. 220/2002).

Il contenuto della vigilanza in parola non muta al variare della dimensione della cooperativa in forza di una disciplina certamente da migliorare.

Da tempo quindi teorici e pratici condividono l'idea che occorra riformare la vigilanza cooperativa per renderla più efficace ed efficiente; i frequenti fenomeni di cooperative false (soprattutto costituite per aggirare il pagamento di imposte e/o contributi previdenziali) o di cooperative insolventi non rilevate tempestivamente dalla vigilanza cooperativa confermano l'esigenza della predetta riforma. Non bastano però alcuni aggiustamenti della disciplina interessata (come è accaduto ripetutamente nel corso degli ultimi

vent'anni), ma occorre ripensarla completamente e ricalibrando sapientemente il confine tra diritto pubblico e diritto privato in questo settore dell'ordinamento.

Il controllo della pubblica amministrazione sugli enti cooperativi non deve infatti corrispondere a un inutile aggravio per quelli sani e/o a un inefficace ed inefficiente strumento per colpire quelli malati.

La nuova disciplina italiana della vigilanza cooperativa avverrà nel rispetto della potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale.

La riforma consentirà il pieno rispetto del novello art. 2086 c.c.. La norma attribuisce all'imprenditore il potere di organizzare, in posizione di supremazia gerarchica, l'attività dei collaboratori. Inoltre, il secondo comma pone in capo all'imprenditore l'obbligo di organizzare la società in maniera tale da cogliere precocemente i primi segnali della crisi e da attivarsi tempestivamente per salvaguardare la continuità dell'impresa stessa.

Il potere dell'imprenditore di organizzare i suoi collaboratori concorre con quello di autoorganizzarsi e consente al datore di lavoro di inserire selettivamente nell'azienda, nel rispetto della normativa interna ed in rapporto alle proprie facoltà istituzionali di produzione, le attività dei propri dipendenti.

Il d.lgs. n. 14 del 2019 ha inserito un nuovo secondo comma nell'art. 2086 c.c. ai sensi del quale l'imprenditore collettivo è tenuto a istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile che sia:

- adeguato alla natura e alle dimensioni dell'attività esercitata;
- funzionale alla rilevazione tempestiva della crisi e della perdita della continuità aziendale.

Inoltre, la medesima disposizione pone in capo all'imprenditore collettivo che abbia correttamente rilevato l'esistenza della crisi, l'obbligo di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti volti al superamento della crisi e al recupero della continuità aziendale.

Obblighi analoghi sono intestati all'imprenditore individuale ai sensi dell'art. 3 CCI, rubricato "Adeguatezza delle misure e degli assetti in funzione della rilevazione tempestiva della crisi d'impresa" che, al comma 1, prevede che l'imprenditore individuale debba adottare misure idonee a rilevare tempestivamente lo stato di crisi e assumere senza indugio le iniziative necessarie a farvi fronte.

A tal riguardo, si segnala che il legislatore non definisce espressamente il concetto di "assetti".

Secondo le Norme di comportamento del collegio sindacale di società non quotate, pubblicate dal CNDCEC nel 2021:

- per assetto organizzativo si intende "il complesso delle direttive e delle procedure stabilite per garantire che il potere decisionale sia assegnato ed effettivamente esercitato a un appropriato livello di competenza e responsabilità, nonché il complesso procedurale di controllo";
- per assetto amministrativo-contabile si intende "l'insieme delle direttive, delle procedure e delle prassi operative dirette a garantire la completezza, la correttezza e la tempestività di una informativa societaria attendibile, in accordo con i principi contabili adottati dall'impresa".

Secondo l'orientamento maggiormente condiviso in dottrina e giurisprudenza, il nuovo secondo comma dell'art. 2086 c.c. non implicherebbe dei limiti alla libertà organizzativa dell'imprenditore, tali da porre dei vincoli precisi alla discrezionalità degli amministratori societari. In quest'ottica le scelte in materia di assetti dovranno essere sindacate dall'autorità giudiziaria secondo il criterio della *business judgment rule* (insindacabilità nel merito delle scelte gestorie).

In conclusione, con 85.535 cooperative attualmente iscritte, il settore cooperativo continua a rappresentare una componente essenziale dell'economia italiana, con una comprovata capacità di adattamento e risposta alle esigenze economiche e sociali del Paese, operando trasversalmente in settori cruciali quali agricoltura, servizi sociali, sanità ed educazione.

Risulta, quindi, evidente la necessità di una riorganizzazione normativa tale da consentire la risoluzione delle criticità poc'anzi esposte.

La misura trova quindi come destinatari tanto le società cooperative, direttamente coinvolte dalla riforma, quanto il Ministero delle imprese e del made in Italy, deputato all'attività amministrativa e di vigilanza correlata.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

Relativamente al Capo I in tema di AS, in coerenza con il contesto e le criticità sub 1), gli obiettivi generali della riforma si ispirano alle seguenti linee direttrici:

i. **l'estensione del suo campo soggettivo di applicazione**, invero già avviata negli anni precedenti, al fine di tenere conto anche di quelle realtà produttive e imprenditoriali che presentino comunque carattere "strategico", purché però esse impieghino un certo numero minimo di dipendenti: destinatarie del presente provvedimento devono quindi essere considerati sia le imprese, che, in forma singola o di gruppo, superano determinate soglie dimensionali in termini di fatturato e di lavoratori impiegati, non inferiori a quelle del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, sia le imprese che svolgono le attività di rilevanza strategica di cui agli articoli 1 e 1-bis del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, nonché delle imprese che detengono le reti e gli impianti di rilevanza strategica di cui all'articolo 2 del medesimo decreto-legge n. 21 del 2012, e che superano determinate soglie dimensionali in termini di lavoratori impiegati;

ii. **il superamento dell'attuale stato di "frammentazione normativa**", generato dalla contemporanea presenza di due distinte fonti (D.lgs. n. 270 del 1999, c.d. "decreto Prodi-bis", e D.l. n. 347 del 2003, c.d. "decreto Marzano") e dalla sovrapposizione nel tempo di norme tra loro non perfettamente conciliabili, da ricondurre ora a unità e coerenza, onde evitare potenziali "incertezze", idonee a ostacolare l'accesso agli strumenti in discorso, al contempo innovando in parte la disciplina dell'amministrazione straordinaria alla luce dell'esperienza maturata negli anni.

Con riferimento al Capo II, l'intervento normativo intende prioritariamente:

- **aggiornare e modernizzare la normativa attualmente vigente** in materia di vigilanza sulle cooperative, adeguandola ai mutamenti intervenuti nel contesto economico e sociale degli ultimi anni. Tale aggiornamento normativo punta a potenziare la funzione della vigilanza stessa, affinché essa non si limiti più soltanto ai controlli di mera conformità normativa (compliance), ma assuma anche un ruolo proattivo, promuovendo migliori standard di gestione aziendale e incoraggiando scelte virtuose che permettano di identificare tempestivamente e contrastare efficacemente eventuali abusi o irregolarità;
- **perseguire un giusto equilibrio tra la necessità di semplificazione amministrativa**, che alleggerisca gli oneri burocratici a carico delle cooperative, e l'esigenza imprescindibile di garantire adeguati livelli di controllo per tutelare l'integrità e l'efficienza del settore cooperativo e mutualistico.

In conseguenza di tali obiettivi generali, si intende procedere attraverso il **perseguimento dei seguenti obiettivi specifici:**

1) Rispetto al **Capo I,** si vuole:

- Istituire una **sezione speciale di professionisti** dotati di particolari requisiti di esperienza, competenza e professionalità nella gestione delle crisi delle grandi imprese e delle imprese strategiche tra i quali individuare l'esperto deputato alla composizione negoziata della crisi;
- definire una **disciplina organica e unitaria della procedura di Amministrazione straordinaria**.

2) rispetto **al Capo II**, si intende:

- introdurre **strumenti digitali avanzati** per la vigilanza e per la raccolta sistematica di dati aggiornati riguardanti le cooperative, così da assicurare controlli più efficienti, tempestivi e mirati;
- **ridefinire il ruolo delle associazioni di rappresentanza** del settore cooperativo, con l'obiettivo di garantire un sistema di controllo più efficace e realmente indipendente, chiarendo le attribuzioni specifiche di vigilanza tra associazioni e organi pubblici;
- **introdurre nuove sanzioni**, più incisive e proporzionate, che fungano da deterrente effettivo contro le cooperative che violano le norme sulla mutualità e sulla trasparenza, non rispettando dunque i principi fondamentali del settore cooperativo;
- **procedere alla creazione di un nuovo Albo nazionale delle cooperative**, unico e digitale, che garantisca una tracciabilità immediata e una maggiore trasparenza del comparto cooperativo, sopprimendo gli albi preesistenti per ridurre la frammentazione normativa e facilitare il monitoraggio pubblico;
- **riformare i criteri della revisione cooperativa**, concentrando maggiormente l'attenzione sugli indicatori di rischio e sulla sostenibilità economico-finanziaria degli enti cooperativi, in coerenza con le nuove esigenze di controllo emerse con il Codice della crisi d'impresa;
- **velocizzare e semplificare i meccanismi di commissariamento** delle cooperative che non rispettano gli standard normativi, garantendo interventi più rapidi a tutela degli stakeholder e del patrimonio sociale;
- integrare nella normativa vigente **nuove tematiche emergenti**, quali i criteri ESG (ambientali, sociali e di governance), le innovazioni nelle forme di governance societaria e le recenti modifiche normative introdotte dal Codice della crisi d'impresa, in modo che le cooperative siano in grado di confrontarsi efficacemente con le nuove sfide e opportunità poste dalla sostenibilità e dalla responsabilità aziendale.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Con riferimento al Capo I, si ritiene che gli indicatori che potranno essere presi in considerazione ai fini della valutazione della presente riforma siano i seguenti:

- numero di tavoli di crisi attivi successivamente alla modifica legislativa attuata ed evoluzioni per ciascuna impresa o gruppo di impresa considerati;
- numero di imprese che accedano alla procedura di AS unica a seguito della riforma adottata dal presente ddl (per i riferimenti quantitativi attuali, si rinvia alla sezione I).
- Per consentire una valutazione significativa e accurata, si propone un periodo di monitoraggio di almeno tre anni dall'attuazione delle nuove disposizioni. Tale periodo appare infatti adeguato a misurare concretamente e con chiarezza gli effetti delle innovazioni introdotte dalla riforma;
- numero degli esperti iscritti nella sezione speciale dell'elenco di cui all'art. 13 comma 3 del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14.

Con riferimento al Capo II, tra gli indicatori principali, vi saranno:

- Numero degli enti iscritti al nuovo Albo nazionale delle società cooperative e degli enti con finalità mutualistiche;
- Numero annuale di controlli ispettivi effettuati e tempi medi necessari per la loro conclusione, al fine di valutare l'efficienza operativa della vigilanza;
- Numero e tipologia di sanzioni amministrative o penali comminate per violazioni relative ai principi di mutualità, per verificare l'efficacia deterrente del sistema sanzionatorio;
- Riduzione dei casi di crisi aziendale, misurata attraverso il numero di revisioni straordinarie richieste e la tempestività degli interventi preventivi;

- Aumento della partecipazione attiva dei soci e del livello di democrazia interna nelle cooperative, rilevabile attraverso analisi qualitative e feedback raccolti;
- Incremento della percentuale di cooperative che adottano pratiche ESG (Environmental, Social and Governance), valutato attraverso la presenza di rapporti di sostenibilità e la conformità a standard internazionali;
- Numero delle revisioni straordinarie richieste annualmente, per verificare la capacità del sistema di rilevare preventivamente situazioni di rischio o di crisi.

Inoltre, per una valutazione completa dell'impatto della riforma, saranno considerati ulteriori parametri statistici quali:

- Distribuzione geografica delle cooperative determinata in termini percentuali, a seguito della riforma;
- Andamento annuale del fatturato complessivo delle cooperative;
- Occupazione complessiva generata dal settore cooperativo.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Con riferimento al Capo I, si rileva quanto segue.

L'**opzione zero** (nessun intervento riformatore) non risulterebbe in linea con il contesto e gli obiettivi descritti, anche alla luce del quadro normativo eurounitario.

Infatti, con riferimento al Capo I, l'obiettivo della Direttiva Insolvency è quello di contribuire al corretto funzionamento del mercato interno, consentendo ai debitori in difficoltà finanziarie di continuare a operare e di poter accedere ad una ristrutturazione precoce, senza spossessamento, quando appaia probabile che l'insolvenza possa essere ancora evitata e la sostenibilità dell'attività assicurata; riducendo la durata media delle procedure di ristrutturazione; abbattendo le esternalità negative dell'AS in termini di attrattività per gli investitori.

Con riferimento al Capo II, il mantenimento dello *status quo ante* è stato considerato esclusivamente come scenario di riferimento utile per valutare comparativamente l'efficacia delle altre possibili soluzioni legislative. Tale opzione, tuttavia, non è risultata praticabile, poiché non consentirebbe di raggiungere gli obiettivi fondamentali indicati nel paragrafo 2, tra cui la modernizzazione, la semplificazione normativa e l'armonizzazione con il quadro normativo europeo.
Pertanto, l'opzione zero si presenta a valle di una valutazione preliminare delle diverse ipotesi di intervento individuate, considerando specificamente i seguenti parametri: vincoli normativi esistenti, efficacia attesa delle misure, proporzionalità rispetto agli obiettivi fissati, fattibilità degli interventi, inclusa la disponibilità di risorse e i tempi di realizzazione.

L'opzione uno, consistente nell'intervenire sull'impianto normativo già esistente, tramite decreti-legge o emendamenti puntuali. Questa non è sembrata la strada percorribile in ragione del fatto che, così operando, avrebbe sì come pregio quello di incidere in maniera più celere sulla definizione di procedure già in essere, ma avrebbe il limite di non poter stravolgere un sistema già strutturato e definito, aggravando la situazione di frammentazione normativa già particolarmente diffusa tanto in materia di Amministrazioni straordinarie (Capo I) che in materia di cooperative (Capo II) e comunque comportando evidenti problemi di coordinamento tra le procedure già operative (AS), evitando una riforma strutturale che appare invece necessaria.

L'opzione due (opzione scelta) ha come pregio quello di definire *ex novo* il sistema delle AS, adottando criteri di delega adeguati e specifici che conseguentemente consentono la definizione di una disciplina procedurale unitaria, adottando una riforma strutturale che consenta di venire incontro alle esigenze rappresentate dalla normativa europea e conseguentemente incidere già in fase embrionale su situazioni emergenziali che possono ancora essere gestite senza impatti eccessivamente gravosi per le imprese coinvolte.

Pertanto, la scelta di intervenire tramite una legge delega è stata privilegiata poiché tale intervento consente una revisione organica, coerente e approfondita della disciplina, garantendo una maggiore flessibilità nella gestione delle questioni tecniche e complesse. In tal senso, la scelta del disegno di legge quale veicolo normativo risulta sicuramente la più idonea al raggiungimento dello scopo, in quanto si consente, in tempi ragionevoli, di coinvolgere tanto il Governo che il Parlamento nell'attività di riforma e adottare un provvedimento che risulti completamente condiviso sia a livello esecutivo che procedurale. Inoltre, non vi sono dubbi sull'efficacia di tale riforma, che integra sia l'esigenza di semplificazione normativa che la necessità di intervento anticipato nei settori in crisi, prevedendo apposite misure in tal senso, come già sottolineato nelle sezioni precedenti. Infatti, questo strumento legislativo permette inoltre una più ampia consultazione con i soggetti interessati, una valutazione attenta degli effetti della normativa e una migliore capacità di adattamento della regolamentazione ai rapidi cambiamenti economici e sociali che caratterizzano il settore tanto delle imprese in crisi che delle cooperative. Infine, la delega legislativa consente un più efficace e tempestivo adeguamento normativo al quadro europeo, assicurando armonizzazione e coerenza con gli obblighi comunitari, tanto in materia di AS che di cooperative.

In particolare, rispetto al Capo I, le motivazioni che hanno portato ad individuare specifiche soglie dimensionali per l'identificazione delle aziende che possono accedere all'istituto dell'Amministrazione Straordinaria, già indicate dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 derivano dall'esigenza di consentire l'applicazione della procedura a imprese che risultino particolarmente rilevanti nel tessuto produttivo del Paese, tanto sotto il profilo del fatturato che sotto il profilo dei dipendenti. L'opzione regolatoria così strutturata è quindi funzionale ad attenzionare uno specifico comparto per cercare di compulsare i rimedi più opportuni per intervento quanto possibile risolutivo delle problematiche delle imprese.

Parimenti, i motivi che hanno indotto a prevedere che la commissione per la nomina dell'esperto (di cui all'art. 13, comma 6, del DL 14/2019) sia composta, in deroga alla lettera c) di tale disposizione, da due membri nominati dal Ministro delle imprese e del made in Italy discendono dall'esigenza di coinvolgere professionisti la cui competenza sia riconosciuta dal Ministero, competente e vigilante sul corretto andamento delle procedure di AS.

Con riferimento alle norme del Capo II, la scelta di prevedere la riforma dell'Albo delle società cooperative, ridenominato "Albo nazionale delle società cooperative e degli enti con finalità mutualistiche", garantendo l'iscrizione in un unico registro pubblico nazionale, accessibile gratuitamente e digitalmente, con soppressione dell'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi, trova la sua motivazione nell'esigenza di unitarietà della disciplina, per consentire non solo una facile e trasparente consultazione, ma anche per evitare frammentarietà derivante da differenti veicoli informativi, di fatto garantendo una tracciabilità immediata e una maggiore trasparenza del comparto cooperativo, sopprimendo gli albi preesistenti.

Inoltre, tra l'altro, si è inteso istituire un albo unico nazionale dei revisori cooperativi abilitati in cui confluiscono gli attuali revisori abilitati, con previsione di un'apposita sezione per l'iscrizione di professionisti appartenenti agli ordini dei dottori commercialisti ed esperti contabili, degli avvocati e dei consulenti del lavoro: questa scelta trova il suo fondamento nell'esigenza di garantire la massima professionalità

nell'attività di revisione, consentendo uniformità nei requisiti e nell'accessibilità delle informazioni relative a tali figure.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Con riferimento al Capo I, l'opzione zero non consentirebbe di superare l'attuale preponderante ricorso all'alternativa liquidatoria. Infatti, sebbene l'impatto economico di tale opzione sarebbe nullo, le imprese continuerebbero a subire procedure lunghe di AS, l'assenza di interventi anticipati che limitino lo spossessamento solo in fasi avanzate, e subirebbero comunque la lentezza di un sistema normativo frammentato che distingue le procedure di AS in ragione di meri requisiti quantitativi. Sotto il profilo sociale, chiaramente la lunghezza della procedura così come attualmente strutturata, non può che danneggiare i lavoratori delle imprese in crisi, che continuano a subire procedure non più in linea col mercato attuale e che spesso si concludono comunque con esiti negativi per il ricollocamento professionale. Anche rispetto al capo II, l'impatto concreto sull'attuale sistema risulterebbe nullo.

In termini di impatto sulla collettività, questa subirebbe indirettamente gli effetti negativi di un sistema anacronistico e frammentato, a discapito dell'effettività, dell'innovazione e della concretezza degli interventi attuati.

In termini di distribuzione temporale, gli effetti negativi dell'assenza di intervento aumenterebbero progressivamente nel medio-lungo termine in ragione della progressiva crisi tra il sistema europeo e quello italiano.

L'opzione uno, consistente in un limitato intervento sulla disciplina attualmente già in vigore, non porterebbe significativi apporti positivi in termini di risoluzione delle criticità già segnalate nelle sezioni precedenti.

L'opzione due, preferita, presenta innumerevoli vantaggi sia in termini economici che socio-ambientali. Innanzitutto, la misura non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto intende utilizzare risorse già disponibili.

Con riferimento alle AS e sotto il profilo sociale, la riforma consentirebbe non solo all'impresa in crisi di evitare un immediato spossessamento e poter effettivamente proseguire l'attività, ma fornirebbe altresì maggiori garanzie di recupero per i lavoratori coinvolti. Proprio per questo motivo, in termini di impatto sulla collettività, si avrebbe un sistema imprenditoriale più tutelato dall'Amministrazione, con interventi mirati e anticipati rispetto a conseguenze liquidatorie irreversibili.

Inoltre, relativamente al capo II in materia di cooperative, i benefici derivanti dalla riforma della vigilanza cooperativa riguarderanno principalmente gli enti cooperativi e mutualistici, destinatari diretti delle nuove misure di controllo e governance. Questi enti beneficeranno di un sistema normativo semplificato, uniforme e trasparente che favorirà una migliore gestione interna e un rafforzamento della loro affidabilità nel mercato. Ulteriori destinatari delle misure saranno gli organi istituzionali incaricati della vigilanza, che potranno operare con strumenti più efficaci ed efficienti per contrastare fenomeni di falsa cooperazione.
Un'applicazione più rigorosa ed efficace delle norme impatterà positivamente sugli operatori economici e sugli organismi pubblici preposti alla vigilanza, generando così benefici diretti per l'intera collettività. In particolare, un sistema di governance e vigilanza più efficace contribuirà a ridurre le inefficienze, aumentando la fiducia degli stakeholders e migliorando la percezione pubblica del settore cooperativo. Inoltre, la

previsione di misure specifiche per la rendicontazione mutualistica e l'integrazione di criteri ESG garantiranno benefici ambientali e sociali di ampio respiro.

Nel complesso, l'intervento normativo offrirà vantaggi strutturali duraturi, contribuendo a definire un quadro organico che consenta di affrontare in modo efficace sia le problematiche attuali sia le future sfide normative e gestionali.

L'intervento legislativo sarà operato tramite regolazione diretta e prevederà una modernizzazione delle procedure di vigilanza e una maggiore definizione degli standard di compliance richiesti. Saranno inoltre integrati nuovi modelli di governance societaria in linea con le migliori pratiche internazionali, assicurando una gestione responsabile e sostenibile degli enti cooperativi.

L'intervento consentirà inoltre di chiarire e rafforzare le responsabilità interne, riducendo il rischio di comportamenti illeciti e garantendo una migliore tutela degli interessi di soci e terzi. Questo miglioramento del sistema di vigilanza contribuirà ad una maggiore efficienza del settore e ad una migliore allocazione delle risorse.

Il nuovo quadro normativo permetterà una maggiore trasparenza nella gestione delle cooperative, contrastando più efficacemente fenomeni di falsa cooperazione e pratiche fraudolente. L'implementazione di strumenti di monitoraggio più incisivi consentirà di tutelare gli operatori virtuosi e di promuovere una sana concorrenza nel mercato cooperativo.

4.2 Impatti specifici

Il disegno di legge in esame è stato articolato tenendo in considerazione le esigenze delle grandi imprese in crisi, al fine di anticipare la risoluzione delle situazioni di crisi e addivenire a soluzioni mirate. Trattandosi di un disegno di legge, le cui effettive implicazioni saranno articolate in maniera più specifica nei decreti delegati, s*i riporta una -seppur limitata – valutazione dei seguenti impatti:*

A. Effetti sulle PMI (Test PMI): con riferimento al capo I, il presente disegno di legge non riguarda – o comunque riguarda solo marginalmente - le PMI, in quanto è diretto esplicitamente alle imprese che presentano le caratteristiche oggettive e soggettive per essere ammesse alle procedure di Amministrazione straordinaria, ovvero alle imprese che presentano un carattere di strategicità, il cui requisito non può comunque essere inferiore a duecento lavoratori. Proprio per questo motivo, l'impatto sulle Pmi si ritiene marginale, considerando che il capo I del presente disegno di legge ha il precipuo obiettivo di tutelare le realtà imprenditoriali per cui si profila un margine di recupero tale da evitare uno spossessamento e tale da anticipare la tutela nei confronti dell'imprenditore e dei suoi dipendenti.

Relativamente al Capo II, la riforma della vigilanza favorirà le cooperative costituite in forma di PMI (Piccole e Medie Imprese, ovvero aziende con meno di 250 dipendenti e un fatturato annuo inferiore a 50 milioni di euro o un bilancio annuale totale inferiore a 43 milioni di euro) attraverso misure di governance semplificate, riduzione degli adempimenti burocratici e migliore accesso ai servizi di supporto amministrativo e normativo. Ciò avrà un impatto positivo diretto sulle PMI cooperative, consentendo loro di competere più efficacemente nel mercato grazie alla diminuzione dei costi operativi e alla maggiore chiarezza normativa.

B. Effetti sulla concorrenza: con riferimento al Capo I, non si ravvisano profili tali da impattare negativamente sulla concorrenza, ma anzi tali da consentire all'impresa in crisi di poter procedere con la continuazione dell'attività imprenditoriale, di fatto stimolando il mercato e la concorrenza e incentivando la produzione. Relativamente al Capo II, gli interventi previsti garantiranno un'applicazione uniforme delle norme, favorendo un mercato cooperativo più competitivo e consapevole. Le cooperative potranno pianificare con maggiore certezza le loro attività, beneficiando di una regolamentazione più chiara e stabile. La maggiore

trasparenza e la riduzione delle asimmetrie informative contribuiranno a ridurre barriere di accesso al mercato e a migliorare il livello complessivo della concorrenza.

C. Oneri informativi: Con riferimento al Capo I, tenendo conto che nel presente DDL sono presenti solo criteri di delega che verranno concretamente attuati solo con i decreti legislativi delegati, si ravvisa comunque che la procedura di AS così come risultante dalla riforma, è ad iniziativa dell'imprenditore, mentre l'onere di fornire un parere sulla procedura è in capo al Ministero delle imprese e del Made in Italy.
In materia di cooperative, di cui al Capo II, la revisione normativa porterà a una razionalizzazione degli adempimenti burocratici richiesti agli enti cooperativi, evitando oneri informativi sproporzionati e ridondanti. Le nuove procedure saranno definite con precisione attraverso decreti attuativi, garantendo così chiarezza e prevedibilità per i soggetti coinvolti.

Si specifica che, trattandosi di un disegno di legge, la definizione puntuale degli oneri informativi necessari risulta prematura, considerando che la normativa attuale risulta ancora vigente e pertanto si rimette tale indicazione alla legislazione delegata.

D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea: Relativamente al Capo I, i livelli minimi di regolazione europea sono rispettati e anzi, con il presente disegno di legge si vuole ridurre il più possibile il divario normativo tra l'ordinamento italiano e quello europeo (si veda , in particolare, la già citata Direttiva Insolvency 2019/1023/UE). Discorso analogo si ripropone anche per il Capo II, in quanto gli interventi legislativi proposti risultano coerenti con la disciplina europea, assicurando che il settore cooperativo italiano rispetti gli standard minimi europei di trasparenza, governance e vigilanza. Questo garantirà maggiore integrazione e competitività del sistema cooperativo nazionale nel contesto europeo.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Appare evidente, alla luce di quanto sostenuto nelle sezioni precedenti, che l'opzione due deve considerarsi l'opzione preferita in quanto consente un intervento organico, strutturato, adeguato, tempestivo e unitario nella gestione delle crisi aziendali e nell'adozione di procedure unitarie tali da garantire maggiore chiarezza e trasparenza delle opzioni adottabili dalle imprese in materia di AS. Altresì, in materia di cooperative, la scelta di intervenire con una riforma legislativa organica rappresenta la soluzione più efficace per modernizzare e rafforzare il sistema di vigilanza e governance delle cooperative. Tale opzione risponde pienamente agli obiettivi di trasparenza, affidabilità e legalità, consentendo al contempo un adeguato livello di flessibilità per integrare nuovi elementi normativi emergenti quali gli aspetti ESG, le nuove pratiche di governance societaria e le novità normative in materia di crisi d'impresa.
Infatti, la scelta dello strumento normativo prescelto appare idonea per garantire un ampio coinvolgimento istituzionale, favorendo una sinergia efficace tra Governo, Parlamento e altri soggetti interessati, e assicurando un quadro normativo stabile e condiviso per tutto il settore cooperativo.

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

L'attuazione delle misure previste sarà realizzata in parte attraverso l'adozione dei decreti legislativi emanati in forza della delega prevista dalla proposta normativa in esame, che potranno eventualmente prevedere la predisposizione di specifici ulteriori strumenti utili alla realizzazione delle innovazioni apportate.

In particolare, relativamente al Capo I, il Governo è delegato a emanare, su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante la regolazione della crisi e dell'insolvenza, potendo anche adottare, nei successivi ventiquattro mesi, disposizioni integrative e correttive del medesimo decreto legislativo.
Inoltre, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega, dovranno essere emanati uno o più decreti legislativi per la riforma delle disposizioni in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici di cui al decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 e, ove necessario, delle correlate disposizioni contenute nel codice civile, al fine di razionalizzare l'impianto normativo e adeguarlo al mutato contesto economico e sociale.
I decreti legislativi saranno adottati nel rispetto dei principi costituzionali, con particolare riferimento al riconoscimento della funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità, all'ordinamento dell'Unione europea e alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale, e secondo i principi e criteri direttivi stabiliti nel presente articolo, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, il Governo potrà emanare, se necessario, decreti correttivi e integrativi nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi previsti per i decreti originari.

5.2 Monitoraggio

L'attuazione e gli effetti derivanti dall'intervento normativo saranno oggetto di adeguato monitoraggio e valutazione. Tale attività sarà svolta mediante l'utilizzo dei mezzi e del personale già a disposizione del Ministro delle Imprese e del Made in Italy, secondo modalità operative già consolidate, senza comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
Con riferimento al Capo II, la regolamentazione della vigilanza sulle cooperative rappresenta una riforma significativa a livello nazionale, la cui efficacia deve essere valutata attraverso un monitoraggio attento e sistematico degli effetti prodotti dopo la sua implementazione. Pur considerando che il provvedimento conferisce deleghe legislative, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy svolgerà un'attività di monitoraggio ex post attraverso la raccolta e l'analisi periodica di una serie di dati specifici, confrontando quelli precedenti e successivi all'introduzione della riforma. Per consentire una valutazione significativa e accurata, si propone un periodo di monitoraggio di almeno tre anni dall'attuazione delle nuove disposizioni. Tale periodo appare infatti adeguato a misurare concretamente e con chiarezza gli effetti delle innovazioni introdotte dalla riforma.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

Le consultazioni svolte nell'ambito dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) hanno coinvolto diversi stakeholders per raccogliere feedback e opinioni sulle problematiche e le soluzioni proposte nel DDL. Con riferimento al Capo I, l'approccio si è concentrato su un dialogo aperto e inclusivo, con l'obiettivo di garantire che le misure siano aderenti alle esigenze reali delle imprese. Il coinvolgimento attivo degli stakeholder e l'adozione di un approccio strutturato garantiscono la coerenza e l'efficacia delle misure, ponendo solide basi per un rilancio del tessuto imprenditoriale nazionale.
Modalità di realizzazione:

- **Incontri diretti**: Tavoli tecnici e sessioni di lavoro con rappresentanti di associazioni di categoria.
- **Questionari online**: Distribuzione di questionari attraverso piattaforme digitali per raccogliere feedback più ampi e diversificati.
- **Focus group**: Riunioni mirate con esperti e imprenditori selezionati per discutere aspetti specifici delle proposte normative.

Con riferimento alla riforma delle AS, il Capo I è stato elaborato attraverso un percorso partecipato che ha previsto numerosi incontri tecnici e tavoli di lavoro coordinati dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy. È stato quindi istituito un apposito gruppo di lavoro composto da esperti del Ministero delle Imprese e del Made in Italy e del Ministero della Giustizia, quale Amministrazione indirettamente coinvolta per i profili di competenza attinenti alla crisi di impresa. In particolare, oltre agli uffici di Diretta Collaborazione dei rispettivi Ministri, sono stati presenti esperti ad hoc nominati tra professionisti del settore (Professori, avvocati, esperti della materia) al fine di dirimere ogni eventuale dubbio e criticità e addivenire a una soluzione condivisa.
Si sono svolti numerosi incontri tecnici e tavoli di confronto con la presenza costante di tutti i soggetti coinvolti, permettendo approfondimenti specifici sugli aspetti nevralgici della riforma, identificando il contesto normativo e le criticità, al fine di comprendere l'ambito di intervento per una migliore definizione normativa.

Con riferimento alla riforma delle cooperative, il Capo II è stato elaborato attraverso un percorso partecipato che ha previsto numerosi incontri tecnici e tavoli di lavoro coordinati dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Sin dalla costituzione iniziale, avvenuta il 26 febbraio 2024 con un gruppo di lavoro interno alla Direzione generale per i Servizi di Vigilanza, sono state delineate le basi operative per la stesura della proposta di legge delega, articolata in principi e criteri guida. Le associazioni rappresentative del movimento cooperativo, tra cui AGCI, Confcooperative, Legacoop, UECOOP, UNCI e UN.I.COOP, sono state successivamente coinvolte già dalla primissima bozza definita.
Numerosi incontri tecnici e tavoli di confronto si sono susseguiti con la presenza costante di tutte le associazioni. Questi incontri hanno permesso approfondimenti specifici sugli aspetti centrali della proposta, identificando elementi da abrogare e altri sui quali intervenire per una migliore definizione normativa. In particolare, nella riunione del 12 luglio 2024 sono stati trattati temi di rilievo e sono state concordate linee operative; ulteriori sviluppi sono stati affrontati nel tavolo del 12 dicembre 2024, al quale erano presenti sia delegati ministeriali sia esponenti delle associazioni. Un incontro ulteriore si è tenuto il 5 febbraio 2025 presso la sede ministeriale per condividere osservazioni e perfezionare la proposta.
Durante la riunione conclusiva del 6 marzo 2025, sono stati definitivamente condivisi e approvati i contenuti e le modalità attuative del provvedimento, confermando la partecipazione costante e inclusiva di tutte le associazioni coinvolte. Ulteriori incontri potranno essere previsti per definire nel dettaglio gli aspetti operativi legati all'applicazione pratica delle disposizioni.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Lo schema di disegno di legge, nella fase di studio, analisi dei costi e dei benefici, valutazione delle risorse economiche da impiegare e obiettivi da raggiungere, è stato esaminato ed elaborato direttamente dagli Uffici di diretta collaborazione del Ministero delle imprese e del Made in Italy.
Con riferimento al Capo I, si segnala un lungo percorso di valutazione con iniziativa interna della Direzione Generale del Ministero delle imprese e del Made in Italy, competente in materia di crisi di impresa, già nel 2022 con alcune proposte e osservazioni. A seguito di molteplici riunioni interne al Ministero delle imprese e del made in Italy, con decreto Ministeriale dell'11 dicembre 2024 è stata nominata un'apposita commissione tecnica con l'incarico di procedere con l'elaborazione di proposte normative per la successiva presentazione, esame, approvazione e attuazione di un progetto di legge finalizzato ad una riforma organica. Si è quindi addivenuti alla predisposizione di un testo contenente delega per la riforma delle AS con l'obiettivo primario di uniformare la legislazione, risalente e frammentata (Prodi bis e Marzano).

La prima bozza di testo è stata condivisa con il Ministero della Giustizia dapprima per le vie informali e successivamente si è deciso di istituzionalizzare un vero e proprio Gruppo di lavoro per risolvere qualsiasi dubbi di coordinamento della riforma con la normativa attuale.

Con riferimento al Capo II, con decreto direttoriale del 26 febbraio 2024 è stato istituito un gruppo di lavoro, cui hanno preso parte dirigenti e funzionari della Direzione generale servizi di vigilanza, con compiti di supporto al Direttore generale per la stesura di una proposta di emendamenti al disegno di legge identificato quale Atto del Senato della Repubblica n. 957, avente ad oggetto le deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e di informazione, da sottoporre ai competenti uffici di diretta collaborazione del Ministro.
Le osservazioni raccolte durante le consultazioni hanno contribuito in modo rilevante alla definizione dei criteri di delega, assicurando coerenza con le esigenze operative emerse e trasparenza nella costruzione normativa.
Per il **Capo I**, esperti giuridici e rappresentanti istituzionali hanno sottolineato la necessità di superare la frammentazione tra le procedure “Prodi bis” e “Marzano”, unificare i criteri di accesso, rendere più tempestiva la gestione delle crisi e chiarire il ruolo della composizione negoziata per le imprese di grandi dimensioni.
Per il **Capo II**, le associazioni cooperative hanno richiesto: la creazione di un Albo unico nazionale digitale, la semplificazione della revisione cooperativa, l’introduzione di criteri ESG, un rafforzamento della vigilanza sulle associazioni di rappresentanza e un contrasto più incisivo alla falsa cooperazione.
Tali istanze sono state recepite nella formulazione dei criteri di delega contenuti negli articoli 3 e 4 del disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

—

CAPO I

RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DELLE GRANDI IMPRESE IN CRISI

Art. 1.

(Delega al Governo per la riforma dell'amministrazione straordinaria)

1. Il Governo è delegato a emanare, su proposta del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni relative alle situazioni di crisi nonché una disciplina organica dell'istituto dell'amministrazione straordinaria, attraverso l'innovazione, la razionalizzazione e la semplificazione della normativa vigente, con riferimento alle seguenti imprese:

a) imprese che, in forma singola o di gruppo, superano determinate soglie dimensionali, definite in relazione al fatturato e al numero dei lavoratori impiegati, non inferiori a quelle previste dal decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270;

b) imprese che svolgono le attività di rilevanza strategica di cui agli articoli 1 e 1-*bis* del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, nonché imprese che detengono le reti e gli impianti di rilevanza strategica di cui all'articolo 2 del medesimo decreto-legge n. 21 del 2012, e che superano determinate soglie dimensionali, definite in relazione al numero dei lavoratori impiegati.

2. Nell'ambito della delega di cui al comma 1, il Governo è inoltre delegato ad abrogare il decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e il decreto-legge 23 dicembre 2003,

n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, e a stabilire le disposizioni di natura penale necessarie in conformità a quanto previsto dal citato decreto legislativo n. 270 del 1999.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data della trasmissione. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, il decreto legislativo può essere comunque adottato. Qualora detto termine scada nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

4. Il Governo, con la procedura di cui al comma 3, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui al comma 1 e nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi stabiliti dal presente capo, può adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi decreti legislativi.

5. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei princìpi costituzionali nonché sulla base dei princìpi e criteri direttivi di cui al presente articolo, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 2.

(Misure specifiche per la composizione negoziata della crisi)

1. Per le imprese di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge che si trovano anche soltanto in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario tali da rendere probabile la crisi o l'insolvenza ovvero nelle condizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *a)* o *b)*, del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, e per le quali risulta ragionevolmente perseguibile il risanamento dell'impresa, nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1 della presente legge il

Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) istituire nell'elenco di cui all'articolo 13, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019 una sezione speciale di professionisti dotati di particolari requisiti di esperienza, competenza e professionalità nella gestione della crisi delle grandi imprese e delle imprese strategiche, tra i quali individuare l'esperto di cui al medesimo articolo 13, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019;

b) prevedere che i due membri della commissione per la nomina dell'esperto, di cui all'articolo 13, comma 6, lettera *c)*, del codice di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, siano nominati dal Ministro delle imprese e del *made in Italy*;

c) stabilire le modalità con le quali l'esperto nominato tiene informato il Ministro delle imprese e del *made in Italy* sull'andamento della composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa;

d) individuare le modalità di accesso delle imprese a interventi pubblici di sostegno ai processi di risanamento aziendale.

Art. 3.

(Amministrazione straordinaria)

1. Per le imprese di cui all'articolo 1, comma 1, costituite in forma singola o di gruppo, che si trovano in stato di insolvenza ai sensi dell'articolo 2 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1 della presente legge il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) individuare i requisiti e i presupposti per l'accesso al procedimento di amministrazione straordinaria, avuto riguardo, oltre che allo stato di insolvenza:

1) per le imprese di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 1 della pre-

sente legge, alle dimensioni dell'impresa, in forma singola o di gruppo, per quanto concerne il numero dei dipendenti, comunque determinato in misura non inferiore a quello previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, al fatturato e al livello di indebitamento in rapporto al patrimonio;

2) per le imprese di cui alla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 1 della presente legge, al carattere strategico dell'impresa o alla titolarità di reti e impianti di rilevanza strategica, unitamente alla presenza di un determinato numero minimo di dipendenti;

b) disciplinare il procedimento di accesso all'amministrazione straordinaria secondo criteri di massima celerità, efficienza ed efficacia;

c) individuare i soggetti legittimati a presentare il ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza al tribunale del luogo in cui l'imprenditore ha il centro degli interessi principali, secondo le modalità di cui agli articoli 40 e 41 del codice di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019;

d) attribuire al Ministro delle imprese e del *made in Italy* il compito di rendere un parere in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'accesso all'amministrazione straordinaria, contenente l'indicazione di uno o tre commissari giudiziali, da nominare nel caso in cui il tribunale dichiari lo stato di insolvenza;

e) attribuire al tribunale il potere di dichiarare con sentenza, previo il citato parere del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, lo stato di insolvenza, con contestuale nomina dei commissari giudiziali su indicazione del Ministro delle imprese e del *made in Italy*;

f) determinare gli effetti della dichiarazione dello stato di insolvenza, con gli adattamenti adeguati alle particolarità del procedimento;

g) determinare un congruo termine entro il quale il tribunale, sulla base di apposita relazione del commissario giudiziale, dichiara, con decreto, l'apertura della

procedura di amministrazione straordinaria ovvero l'apertura della liquidazione giudiziale, qualora, rispettivamente, ricorra o non ricorra il presupposto dell'esistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività aziendali;

h) prevedere un procedimento, per le imprese che superano le soglie di cui all'articolo 1, nel quale, in caso di istanza presentata dall'imprenditore:

1) il Ministro delle imprese e del *made in Italy* adotta immediatamente il provvedimento di apertura del procedimento di amministrazione straordinaria quando risulta che sussistano praticabili prospettive di risanamento;

2) l'imprenditore chiede al tribunale competente, entro il giorno successivo all'apertura del procedimento di cui al numero 1), la dichiarazione dello stato di insolvenza secondo le modalità di cui agli articoli 40 e 41 del codice di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, con immediata cessazione degli effetti del decreto del Ministro e di tutti gli atti sino a quel momento compiuti in caso di rigetto del ricorso o di accertamento della carenza dei requisiti di cui alla lettera *a)* del presente comma;

i) estendere la facoltà di cui alla lettera *h)* ai soci titolari, anche congiuntamente, in forma diretta o indiretta, di una quota pari almeno al 30 per cento del capitale di società partecipate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche statali, ad eccezione di quelle emittenti azioni quotate in mercati regolamentati, qualora i soci stessi abbiano segnalato all'organo amministrativo la sussistenza dei requisiti per l'ammissione all'amministrazione straordinaria e l'organo amministrativo abbia omesso di presentare, entro i successivi quindici giorni, l'istanza di apertura della procedura ovvero, nello stesso termine, abbia rifiutato di provvedere, pur sussistendo i suddetti requisiti;

l) stabilire i requisiti necessari per procedere all'estensione della procedura di amministrazione straordinaria ad altre imprese direttamente o indirettamente controllate dall'impresa sottoposta alla proce-

dura principale o dall'impresa che la controlla ovvero a imprese che, per la composizione degli organi amministrativi o sulla base di altri concordanti elementi, risultano soggette a una direzione comune con l'impresa sottoposta alla procedura principale;

m) attribuire al Ministero delle imprese e del *made in Italy* il potere di predisporre e tenere l'elenco dei commissari e dei membri dei comitati di sorveglianza, definendo specifici requisiti di esperienza e di professionalità per l'iscrizione nell'elenco e disciplinando i relativi poteri e funzioni;

n) attribuire al Ministro delle imprese e del *made in Italy*, nel caso di apertura della procedura di amministrazione straordinaria, il potere di nomina dell'organo commissariale e dei componenti del comitato di sorveglianza, da individuare tra gli iscritti negli elenchi di cui alla lettera *m)*, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

o) individuare i requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza necessari per l'assunzione degli incarichi di cui alla lettera *m)*;

p) determinare i limiti al numero degli incarichi commissariali e professionali conferibili al medesimo soggetto iscritto nell'elenco di cui alla lettera *m)*;

q) prevedere le ipotesi di revoca o di sostituzione del commissario straordinario e del membro del comitato di sorveglianza, nei casi di non corretto adempimento dei compiti stabiliti dalla legge o di violazione dei princìpi di correttezza e leale collaborazione con il Ministero vigilante;

r) prevedere la redazione di un programma da parte dell'organo commissariale, sulla cui esecuzione vigila il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, avente ad oggetto, alternativamente:

1) la cessione dei complessi aziendali a terzi, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa che garantisca, per quanto possibile, la salva-

guardia dei livelli occupazionali e dell'unità operativa dei complessi da trasferire;

2) la ristrutturazione economico-finanziaria dell'impresa, sulla base di un programma volto al suo risanamento;

s) determinare criteri e modalità per la remunerazione del commissario che tengano conto della complessità della procedura e dell'efficienza ed efficacia dell'opera prestata, nel rispetto dei limiti stabiliti per le altre procedure concorsuali e dei limiti previsti dall'articolo 11, comma 6, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, per i compensi dei dirigenti delle società pubbliche, eccezionalmente derogabili, con provvedimento motivato, in relazione alla particolare complessità della procedura e tenendo conto dei risultati di gestione conseguiti, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

t) determinare criteri e modalità per la remunerazione dei componenti del comitato di sorveglianza, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

u) disciplinare l'accesso delle imprese in amministrazione straordinaria al concordato straordinario nonché le relative modalità procedimentali;

v) disciplinare la conversione dell'amministrazione straordinaria in liquidazione giudiziale;

z) disciplinare le azioni revocatorie e le azioni di responsabilità nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria;

aa) provvedere al raccordo della disciplina adottata in attuazione della delega legislativa di cui all'articolo 1 della presente legge con le norme e i princìpi del codice di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, ove non già espressamente richiamati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

bb) stabilire le norme intertemporali e transitorie da applicare alle imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria an-

teriormente alla data di entrata in vigore del primo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega legislativa di cui all'articolo 1 della presente legge;

cc) individuare forme di migliore raccordo tra l'amministrazione straordinaria e le misure pubbliche di sostegno ai processi di risanamento aziendale;

dd) rivedere e semplificare le modalità di accesso a strumenti di sostegno del reddito di carattere straordinario per le imprese ammesse all'amministrazione straordinaria, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

CAPO II

VIGILANZA SUGLI ENTI COOPERATIVI E MUTUALISTICI

Art. 4.

(Delega al Governo per la riforma delle disposizioni in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con i Ministri della giustizia, del lavoro e delle politiche sociali, per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi per la riforma delle disposizioni in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici di cui al decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, e, ove necessario, delle correlate disposizioni contenute nel codice civile. I decreti legislativi di cui al primo periodo sono adottati nel rispetto dei princìpi costituzionali, con particolare riguardo al riconoscimento della funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità, dell'ordinamento dell'Unione europea e della potestà legislativa delle regioni a statuto speciale nonché sulla base dei princìpi e criteri direttivi di cui al presente articolo, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo, ferma restando la disciplina della vigilanza di Banca d'Italia e della Banca centrale europea con riferimento alle banche di credito cooperativo e alle società capogruppo di gruppi bancari cooperativi e di quella di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulle imprese sociali, si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) estendere la finalità di consulenza e assistenza di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo n. 220 del 2002 anche alla fase del monitoraggio della gestione, con riferimento agli assetti organizzativi, amministrativi e contabili di cui all'articolo 2086, secondo comma, del codice civile, alla rendicontazione di sostenibilità di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 6 settembre 2024, n. 125, limitatamente alla sostenibilità sociale e ai princìpi di organizzazione democratica della società cooperativa. A tal fine, allo scopo di promuovere un'adeguata formazione dei cooperatori, prevedere che una quota parte del fondo derivante dalle contribuzioni obbligatorie, nei limiti delle risorse disponibili, sia destinato a favorire lo sviluppo della cooperazione, la diffusione dei princìpi cooperativi, anche attraverso corsi per cooperatori, e la qualificazione professionale degli amministratori, dei dirigenti e dei dipendenti;

b) prevedere forme di coordinamento funzionale tra il Ministero delle imprese e del *made in Italy* e le altre strutture e organismi, centrali e periferici, della pubblica amministrazione che vigilano gli enti relativamente a oggetti diversi da quello di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 220 del 2002, evitando sovrapposizioni con altre forme di controllo, nel rispetto del principio di non aggravio del procedimento, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dei princìpi e delle disposizioni contenuti nel decreto legislativo 12 luglio 2024, n. 103;

c) provvedere alla riforma dell'Albo delle società cooperative, conseguentemente ridenominato « Albo nazionale delle società cooperative e degli enti con finalità mutua-

listiche », prevedendo l'iscrizione in un unico registro pubblico nazionale, accessibile gratuitamente e digitalmente, con la contestuale soppressione dell'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi;

d) introdurre strumenti volti a prevenire comportamenti omissivi e atti elusivi dell'obbligo di devoluzione del patrimonio, con specifico riferimento alle operazioni straordinarie di gestione, anche al fine di disciplinarne i casi e le modalità nelle ipotesi in cui la devoluzione del patrimonio deve effettuarsi in favore di più fondi mutualistici ai quali l'ente ha versato, nei dieci anni antecedenti all'insorgere dell'obbligo di devoluzione, il contributo di cui all'articolo 11, comma 4, della legge 31 gennaio 1992, n. 59;

e) circoscrivere e definire compiutamente il complesso delle attività rientranti nella vigilanza esercitata dal Ministero delle imprese e del *made in Italy* sulle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, salvaguardando il requisito relativo al numero degli enti aderenti ai fini del riconoscimento, nel rispetto dei princìpi di democraticità, autonomia e indipendenza da ogni altra organizzazione politica, sindacale, di categoria e di rappresentanza, di adeguatezza ed effettività del sistema dei controlli, di proporzionalità del sistema sanzionatorio, di presenza diffusa nel territorio nazionale e in più settori della cooperazione, nonché dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

1) assicurare la periodicità e l'effettività della vigilanza amministrativa sulle associazioni di rappresentanza riconosciute e sulle società e associazioni che, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, della legge 31 gennaio 1992, n. 59, gestiscono fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione;

2) regolare, con particolare riferimento al caso di appartenenza di un ente a plurime associazioni, le attribuzioni delle associazioni in tema di vigilanza sull'adesione, sul recesso e sull'esclusione degli enti

ad esse aderenti, stabilendo un criterio di rotazione delle associazioni cui spetta la vigilanza e prevedendo che, ai fini del computo del numero minimo di enti associati, l'ente aderente a più associazioni è calcolato per quota parte in base al numero delle associazioni alle quali aderisce;

f) disciplinare il procedimento sanzionatorio a carico del revisore cooperativo, nel rispetto del principio del contraddittorio, prevedendo, in base alla gravità del comportamento, la sospensione o la revoca dell'iscrizione all'albo di cui alla lettera *i)*, alle seguenti condizioni:

1) prevedere che le sanzioni siano irrogate nei casi di manifesta violazione di legge, compresa l'omessa vigilanza, di travisamento del fatto ovvero di affermazione o negazione di un fatto la cui esistenza o inesistenza è incontrovertibilmente esclusa dalle informazioni e dagli atti richiesti all'ente vigilato, con esclusione della sanzionabilità quando la condotta è esecutiva di norme oggettivamente incerte nella portata e nell'ambito applicativo;

2) prevedere che il procedimento sanzionatorio comprenda l'accertamento delle effettive conseguenze della condotta commissiva od omissiva di cui al numero 1) sull'adozione dei provvedimenti di cui agli articoli 2545-*terdecies* e 2545-*septiesdecies* del codice civile o di dichiarazione di liquidazione giudiziale, sempre che i suddetti provvedimenti siano stati adottati entro un anno dalla revisione viziata dalla predetta condotta;

3) prevedere una procedura per la ripetizione del contributo biennale versato dall'ente alla associazione di appartenenza nei casi di violazione o di errore imputabili al revisore incaricato secondo quanto previsto al numero 1);

4) individuare i casi nei quali l'associazione nazionale di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo decade o è sospesa dalla prerogativa di individuare la terna di professionisti per il conferimento dell'incarico di commissario liquidatore ai sensi dell'articolo 9 della legge 17 luglio 1975, n. 400;

g) integrare la disciplina relativa alla Commissione centrale per le cooperative di cui all'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 78, individuando in particolare i casi in cui la Commissione può esprimere pareri su questioni di ordine generale in materia di cooperazione, poste anche dagli enti pubblici nazionali, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nonché dai consigli nazionali degli ordini professionali;

h) razionalizzare, secondo criteri di proporzionalità e di gradualità, i provvedimenti di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 220 del 2002, sopprimendo la maggiorazione prevista dal comma 5-*bis* del medesimo articolo 12 e attribuendo all'autorità di vigilanza la possibilità di nominare uno o più esperti con compiti di consulenza e supporto da affiancare all'organo di amministrazione, su proposta del revisore cooperativo o su richiesta dell'ente stesso, acquisito il parere dell'associazione nel caso di enti aderenti;

i) fermo restando il principio secondo cui per le ispezioni straordinarie è possibile avvalersi esclusivamente di funzionari del Ministero vigilante nonché, sulla base di apposita convenzione, di funzionari abilitati di altre amministrazioni che abbiano frequentato i corsi ministeriali, istituire un albo unico nazionale dei revisori cooperativi abilitati, nel quale sono iscritti i revisori già abilitati alla data della sua istituzione, prevedendo un'apposita sezione per l'iscrizione di professionisti appartenenti agli ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, degli avvocati e dei consulenti del lavoro, cui attingere qualora risulti insufficiente il numero dei revisori incaricati della vigilanza ministeriale sulle cooperative non aderenti ad alcuna associazione di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo; prevedere che i professionisti da iscrivere nella predetta sezione siano individuati dal Ministero delle imprese e del *made in Italy* mediante una selezione pubblica, con l'obbligo di successiva frequenza e superamento di un corso abilitante;

l) garantire un'adeguata pubblicità, attraverso l'Albo nazionale di cui alla lettera *c)*, dell'attività di controllo svolta su ciascuna cooperativa e prevedere, a carico degli amministratori degli enti vigilati, specifici obblighi di informazione all'assemblea circa gli esiti della vigilanza;

m) apportare all'articolo 2543 del codice civile le modifiche necessarie per disciplinare con chiarezza la nomina dell'organo di controllo interno o del revisore legale dei conti; prevedere specifici obblighi informativi nella relazione di cui all'articolo 2429 del codice civile e nella relazione di revisione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, anche in merito al rispetto degli obblighi di informazione e comunicazione gravanti sugli amministratori con riferimento al rispetto delle clausole mutualistiche e alle variazioni significative della consistenza delle riserve indivisibili e del prestito sociale, anche a beneficio del soggetto che svolge la vigilanza mutualistica; ferme restando le condizioni da cui ne scaturisce l'obbligo, rafforzare l'idoneità al conseguimento delle finalità e definire un contenuto minimo della certificazione del bilancio cui sono tenute le società cooperative ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge 31 gennaio 1992, n. 59;

n) prevedere un contenuto minimo obbligatorio della relazione di cui all'articolo 2428 del codice civile ovvero, in caso di bilancio abbreviato, della nota integrativa o, in caso di bilancio di microimprese, delle annotazioni in calce allo stato patrimoniale, che comprenda, in ragione della tipologia dello scambio mutualistico e della dimensione dell'ente, l'esposizione dei criteri seguiti nella gestione sociale per il perseguimento dello scopo mutualistico, delle variazioni della consistenza delle riserve indivisibili e del prestito sociale nonché il rispetto dei princìpi del carattere aperto, dell'assenza di fini di speculazione privata, della democraticità e dell'autonomia della società cooperativa;

o) considerare, sentita la Banca d'Italia, le specificità delle banche di credito cooperativo e delle società capogruppo dei

gruppi bancari cooperativi di cui, rispettivamente, agli articoli 33 e 37-*bis* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, evitando sovrapposizioni con i controlli di competenza della Banca d'Italia e della Banca centrale europea e prevedendo che la vigilanza amministrativa sulle società capogruppo dei gruppi bancari cooperativi abbia il compito di verificare che l'esercizio del ruolo e delle funzioni di capogruppo risulti coerente con le finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo aderenti al gruppo.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano nel termine di quaranta giorni dalla data della trasmissione. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, il decreto legislativo può essere comunque adottato. Qualora detto termine scada nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine previsto dal comma 1 o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

4. Il Governo, con la procedura di cui al comma 3, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui al comma 1 e nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, può adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi decreti legislativi.