

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 10

## PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE

Disposizioni per il contrasto alle false cooperative

*Presentata alla Camera dei deputati nella XVII legislatura il 29 ottobre 2015 e mantenuta all'ordine del giorno ai sensi dell'articolo 107, comma 4, del Regolamento*

ONOREVOLI DEPUTATI! — L'Associazione delle cooperative italiane (ACI) ha recentemente lanciato il Manifesto per un'economia pulita nel quale tra i principi e gli obiettivi espressi è importante ricordare quello di voler costruire un'altra Italia. Un Paese diverso, con nuova economia pulita, con un mercato sano, in cui continuo di più onestà, lealtà e correttezza — con maggiore rispetto del lavoro, delle persone e delle opportunità per tutti. Un'economia in cui concorrenza leale, burocrazia semplificata ed efficiente, creatività e crescita per tutti siano realtà; in cui il benessere della comunità sia il vero fine ultimo del fare impresa.

Più in particolare, un mercato in cui non ci sia posto per le false imprese: quelle che non rispettano le regole, esercitano concorrenza sleale e umiliano il valore del lavoro delle persone.

Le imprese efficienti non sono solo un luogo di lavoro, rappresentano un volano per la crescita degli individui e delle comunità in cui sono inserite. La buona im-

presa aiuta a superare diseguaglianze ed emarginazione, promuove dignità e senso civico.

La presente proposta di legge vuole rappresentare un tassello importante del mosaico rappresentato dal Manifesto per un'economia pulita. La lotta alle false cooperative deve essere caratterizzata da una serie di iniziative che prestino attenzione anche ad altri fattori che investono il mercato e tutti gli attori del mercato:

1) il fenomeno del massimo ribasso nelle gare di appalto che, inevitabilmente, favorisce le imprese che non rispettano i contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative;

2) il tema della legalità in generale e, a questo proposito, va ricordato che l'ACI ha sottoscritto il protocollo di legalità con il Ministero dell'interno allo scopo di contrastare l'infiltrazione delle organizzazioni criminali nel sistema imprenditoriale e questo grazie a specifici controlli sulla regola-

rità dei flussi finanziari e delle norme lavoristiche e sulla sicurezza nei posti di lavoro.

Va detto comunque che tra i suddetti fattori c'è anche quello relativo alla *governance* delle cooperative allo scopo di rafforzare la partecipazione dei soci ai processi decisionali delle loro imprese anche per dare loro gli strumenti per rimuovere gli amministratori che, attraverso comportamenti illegittimi o non autentici sotto il profilo mutualistico, danneggiano la cooperativa e i soci stessi.

Considerando questi principi e obiettivi, non è un caso che il movimento cooperativo abbia sviluppato capacità riconosciute dall'intero sistema imprenditoriale per consentire ai lavoratori espulsi dal mercato del lavoro di continuare a lavorare associandosi in cooperative, anche attraverso l'assistenza gratuita – nel primo anno dall'inizio dell'attività – e l'accesso alle strumentazioni finanziarie di sistema per favorire la fattibilità economico-finanziaria dei piani aziendali di avvio e sviluppo.

Negli ultimi anni la produzione normativa sul tema è stata significativa, sia sul piano legislativo (l'articolo 7, comma 4, del decreto-legge n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31 del 2008, cosiddetto decreto mille proroghe, impone il CCNL stipulato dai sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, quanto meno per la parte economica, non solo nei confronti dei soggetti aderenti alle centrali cooperative che lo hanno sottoscritto, ma anche nei confronti delle cooperative non aderenti), sia sul piano degli accordi interconfederali e della decretazione ministeriale, con la previsione di procedure che vedono coinvolte anche le organizzazioni sindacali e cooperativistiche al fine di orientare i livelli ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Evidentemente, tali interventi non sono ancora sufficienti.

Affinché vi sia un'iniziativa efficace contro la falsa cooperazione, risulta necessario proporre una pluralità di strumenti che da una parte aumentino la capacità del sistema di vigilare sulle società cooperative e

dall'altra sanzionino in modo significativo le cooperative che, in un modo o nell'altro, non si sottopongono alla vigilanza stessa, godendo di una condizione di opacità.

Si propone, in primo luogo la sanzione della cancellazione dall'Albo nazionale degli enti cooperativi, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico (MiSE), per le imprese cooperative che non siano state sottoposte alle revisioni e ispezioni previste dal decreto legislativo n. 220 del 2002, con conseguente scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-*septiesdecies* del codice civile e dell'articolo 223-*septiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto n. 318 del 1942 (« ART. 223-*septiesdecies* – Fermo restando quanto previsto degli articoli 2545-*septiesdecies* e 2545-*octiesdecies* del codice, gli enti cooperativi che non hanno depositato i bilanci di esercizio da oltre cinque anni, qualora non risulti l'esistenza di valori patrimoniali immobiliari, sono sciolti senza nomina del liquidatore con provvedimento dell'autorità di vigilanza da iscriversi nel registro delle imprese. Entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* i creditori o gli altri interessati possono presentare formale e motivata domanda all'autorità governativa, intesa ad ottenere la nomina del commissario liquidatore; in mancanza, a seguito di comunicazione dell'autorità di vigilanza, il conservatore del registro delle imprese territorialmente competente provvede alla cancellazione della società cooperativa o dell'ente mutualistico dal registro medesimo ») e devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Eccezioni all'ambito di applicazione di tale norma sono, da una parte, le cooperative sottoposte a gestione commissariale o a provvedimento di scioglimento da parte del MiSE e, dall'altra, le banche di credito cooperativo. Infatti, mentre le prime hanno già subito un provvedimento sanzionatorio – rispettivamente provvisorio e definitivo – da parte dell'autorità competente, le seconde rispondono a criteri di vigilanza com-

pleSSI in relazione agli interessi che perseguono.

Si tratta di un provvedimento estremamente severo, in quanto l'iscrizione al citato Albo è, ai sensi dell'articolo 2511 del codice civile, elemento costitutivo del modello cooperativo, in assenza del quale una società non può qualificarsi cooperativa. Conseguentemente, il mancato esercizio della vigilanza nei confronti della cooperativa implica non solo la sua cancellazione dall'Albo, ma la perdita della qualifica stessa di cooperativa.

La sanzione della cancellazione è oggi disciplinata dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 220 del 2002, il quale stabilisce che il MiSE, «sulla base delle risultanze emerse in sede di vigilanza, valutate le circostanze del caso, può adottare i seguenti provvedimenti: a) cancellazione dall'albo nazionale degli enti cooperativi; (...)». Inoltre, gli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o non rispettino finalità mutualistiche sono cancellati, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall'albo nazionale degli enti cooperativi.

Con l'iniziativa in esame, ai fini della sanzione della cancellazione dall'Albo, si sostituisce la fattispecie causale della « sottrazione all'attività di vigilanza » (che in ogni caso si recupera con il richiamo all'articolo 2638, secondo comma, del codice civile) con quella della « non sottoposizione » (evidentemente più ampia della prima). In altre parole, ai fini della cancellazione sarebbe sufficiente che la cooperativa non sia stata sottoposta alla vigilanza, indipendentemente dalla sua volontà o disponibilità.

Ciò rende necessario porre il problema, presente da anni, della efficienza del sistema di vigilanza cooperativa. Infatti, se l'obiettivo è quello di cancellare dall'Albo le cooperative che non siano state vigilate nell'arco del periodo stabilito dalla legge (annuale o biennale), in tale caso il sistema non può avere difetti. Non è possibile, cioè, immaginare che una cooperativa sia cancellata per l'inefficienza degli strumenti di vigilanza.

È quindi necessario, oltretutto opportuno, introdurre una logica di collaborazione tra i soggetti chiamati a vigilare sulle cooperative, avendo comunque attenzione a evitare sovrapposizioni e duplicazioni di adempimenti previsti dalle varie tipologie di controllo.

Più precisamente, la proposta è quella di raccordare i soggetti deputati a svolgere il controllo mutualistico nei confronti delle cooperative attraverso intese che consentano al MiSE di coordinare revisori provenienti anche da altre amministrazioni (ad esempio, l'Agenzia delle entrate, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) nello svolgimento dell'attività di vigilanza, presupponendo ovviamente la formazione del personale dedicato.

Si devono creare le sinergie sufficienti per un programma di revisioni che abbia per oggetto prioritario le cooperative che non siano state sottoposte da lungo tempo alle revisioni o alle ispezioni, così come le cooperative appartenenti ai settori più esposti a rischio.

Gli sforzi di programmazione e di organizzazione non potranno, tuttavia, mai escludere piccole falle nel sistema di vigilanza. È quindi bene prevedere misure di sicurezza per evitare ingiuste cancellazioni. Uno strumento che si intende riprendere e rilanciare è quello dell'autocertificazione o, ancora meglio, della « dichiarazione sostitutiva », attualmente disciplinata dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 220 del 2002. L'intento è quello di arricchire sul piano normativo le notizie da riportare nella dichiarazione sostitutiva, inserendo voci coerenti con l'obiettivo di identificare le false cooperative. Inoltre, nel predisporre la dichiarazione sostitutiva, la cooperativa deve richiedere contestualmente la revisione al MiSE.

L'ultimo intervento prevede che lo scioglimento degli enti cooperativi debba essere comunicato dal MiSE, entro predeterminati giorni dalla sua adozione, all'Agenzia delle entrate ai fini dell'applicazione dell'articolo 28, comma 4, del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175. Tale dispo-

sizione prevede che l'estinzione della società di cui all'articolo 2495 del codice civile (in base al quale, dopo la cancellazione della società, i creditori sociali non soddisfatti possono far valere i loro crediti nei confronti dei soci, fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione, e nei confronti dei liquidatori se il mancato pagamento è dipeso da colpa di questi) ha effetto trascorsi cinque anni dalla richiesta

di cancellazione dal registro delle imprese ai soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi.

L'obiettivo è quello di dare un ulteriore strumento all'Agenzia delle entrate per intervenire nei confronti di cooperative che si costituiscono e si sciolgono in tempi eccessivamente ristretti, nascondendo spesso intenti fraudolenti verso il mercato e lo Stato.

PROPOSTA DI LEGGE  
D'INIZIATIVA POPOLARE

---

ART. 1.

1. L'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, è sostituito dal seguente:

« 3. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2638, secondo comma, del codice civile, gli enti cooperativi che non si sottopongono all'attività di vigilanza secondo le scadenze e le modalità stabilite dal presente decreto o non rispettano finalità mutualistiche, ad eccezione degli enti nei cui confronti siano stati adottati i provvedimenti di cui agli articoli 2545-*sexiesdecies* e 2545-*septiesdecies* del codice civile e agli articoli 70 e seguenti del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono cancellati, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall'Albo nazionale degli enti cooperativi. Si applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-*septiesdecies* del codice civile e dell'articolo 223-*septiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera *d*), del codice civile. Non si applica il comma 5-*ter* ».

ART. 2.

1. All'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a*) al primo periodo, le parole: « da altre amministrazioni » sono sostituite dalle seguenti: « dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali o dall'Agenzia delle entrate ovvero da altre amministrazioni da individuare con il decreto di cui al presente comma »;

b) al secondo periodo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , anche con riguardo all'individuazione di categorie di cooperative o di settori economici verso i quali esercitare con urgenza l'azione di vigilanza ».

2. L'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, è sostituito dal seguente:

« 3. In caso di particolari esigenze le ispezioni possono essere effettuate anche da altri funzionari del Ministero dello sviluppo economico e, sulla base delle intese e delle convenzioni di cui all'articolo 7, comma 2, da funzionari di altre amministrazioni che abbiano frequentato i corsi di cui al citato articolo 7, comma 3 ».

#### ART. 3.

1. L'articolo 6 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, è sostituito dal seguente:

« ART. 6. – (*Dichiarazione sostitutiva*). –  
1. Nel caso in cui l'ente cooperativo non sia stato sottoposto a vigilanza secondo le scadenze e le modalità stabilite dal presente decreto, lo stesso ente è tenuto a trasmettere al Ministero dello sviluppo economico e all'associazione cui eventualmente aderisce, insieme con la comunicazione di cui all'articolo 10, comma 4, della legge 23 luglio 2009, n. 99, una dichiarazione, sottoscritta dal presidente dell'ente medesimo e, per asseverazione, dall'organo di controllo.

2. Se l'organo di controllo non è stato istituito, la sottoscrizione per asseverazione è apposta da un revisore contabile esterno, scelto tra i soggetti iscritti nel registro dei revisori legali dei conti.

3. Nella dichiarazione di cui al comma 1 sono indicati, oltre agli estremi identificativi dell'ente cooperativo e del legale rappresentante:

a) l'iscrizione all'Albo nazionale degli enti cooperativi;

b) nelle cooperative di lavoro, la corrispondenza tra i rapporti di lavoro formalmente stipulati e le prestazioni effettivamente svolte dai soci, nonché la corresponsione ai soci lavoratori del trattamento economico previsto dagli articoli 3 e 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142;

c) gli estremi del versamento del contributo dovuto ai fondi di mutualità nazionale, ai sensi degli articoli 8 e 11 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, o, in difetto, le motivazioni per il mancato versamento;

d) il numero dei soci, come risultante dal libro dei soci;

e) l'eventuale raccolta di prestito sociale ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente e dalle istruzioni della Banca d'Italia.

4. Alla dichiarazione sostitutiva devono essere allegati l'ultimo bilancio approvato, con l'indicazione degli estremi dell'avvenuto deposito presso il registro delle imprese, nonché copia del versamento del contributo biennale di revisione previsto dalle norme vigenti.

5. L'ente cooperativo che procede alla dichiarazione sostitutiva deve contestualmente formulare la richiesta prevista dall'articolo 2, comma 5.

6. Le eventuali dichiarazioni sostitutive prodotte devono essere indicate nel verbale di revisione o di ispezione straordinaria.

7. La copia della dichiarazione sostitutiva presentata, unitamente alla ricevuta dell'avvenuta notifica, può essere utilizzata, da parte dell'ente cooperativo, ai fini della richiesta di agevolazioni o di provvedimenti di favore alla pubblica amministrazione.

8. Qualora emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, si applicano gli articoli 75 e 76 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 ».

2. L'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, è sostituito dal seguente:

«5. Nel caso in cui l'ente cooperativo non abbia ancora ottenuto la revisione secondo le scadenze e le modalità stabilite dal presente decreto, deve formulare esplicita richiesta al Ministero dello sviluppo economico ovvero, nel caso di enti cooperativi aderenti alle associazioni, a queste ultime ».

ART. 4.

1. Qualora lo scioglimento di un ente cooperativo sia disposto entro due anni dalla sua iscrizione all'Albo nazionale degli enti cooperativi, di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, il Ministero dello sviluppo economico deve comunicare la relativa notizia entro trenta giorni all'Agenzia delle entrate anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 28, comma 4, del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175.

