



***MEMORIA UIL IN MERITO AL DISEGNO DI LEGGE C. 2577 GOVERNO,
RECANTE DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DELLE
AMMINISTRAZIONI STRAORDINARIE E PER LA RIFORMA DELLA
VIGILANZA SUGLI ENTI COOPERATIVI E MUTUALISTICI
X COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI***

8 APRILE 2026

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

la UIL esprime apprezzamento per l'avvio di un intervento di riordino organico in materia di gestione delle crisi delle grandi imprese e di revisione del sistema di vigilanza sugli enti cooperativi. Si tratta di ambiti che negli anni hanno conosciuto una stratificazione normativa significativa, spesso fonte di incertezze applicative e disomogeneità operative. In questo senso, l'obiettivo di semplificazione e razionalizzazione perseguito dal provvedimento è certamente condivisibile.

Ci soffermeremo in questa prima parte nell'analizzare e commentare gli interventi proposti in materia di riforma di **Amministrazione Straordinaria inclusi negli articoli 1,2 e 3.**

L'attuale sistema dell'amministrazione straordinaria si regge su due discipline, la così detta "Prodi Bis" e la così detta "Legge Marzano" entrambe nate con finalità analoghe – salvaguardare le grandi imprese e tutelarne l'occupazione – che nel tempo hanno generato complessità e incertezza per le imprese, per i lavoratori e per i creditori.

Da questo punto di vista, la scelta del disegno di legge di superare il modello duale e ricondurre l'istituto a una disciplina unitaria è un passaggio corretto e necessario. Tuttavia, la sfida della riforma non si esaurisce nell'unificazione normativa.



Il nodo vero riguarda l'equilibrio complessivo del sistema e, in particolare, il rapporto tra funzione amministrativa e funzione giurisdizionale.

Fino ad oggi, l'amministrazione straordinaria si è basata su un doppio baricentro: da un lato il giudice, garante della legalità e dei diritti, dall'altro il Ministero, titolare della regia amministrativa e industriale. La riforma introduce un cambio di paradigma, accelerando l'avvio delle procedure attraverso un intervento immediato del Ministero, con una successiva conferma giudiziale. È una scelta che punta sull'efficacia, ma che richiede una riflessione attenta.

Il problema principale delle crisi industriali non è a nostro parere la rapidità nell'avvio delle procedure, ma la capacità effettiva di risanamento e di rilancio delle attività produttive aziendali. Per questo motivo, la UIL ritiene che la centralità del giudice non possa essere ridimensionata. Quando si interviene su diritti rilevanti – crediti, lavoro, rapporti contrattuali – è necessario un presidio terzo e imparziale. La dimensione dell'impresa, anche quando è strategica, non può giustificare una compressione delle garanzie giurisdizionali. Al contrario, proprio in presenza di interessi pubblici rilevanti, è indispensabile un bilanciamento affidato a un soggetto neutrale.

Un altro profilo rilevante riguarda l'ampliamento della platea delle imprese, con l'estensione alle imprese strategiche anche al di sotto delle soglie dimensionali tradizionali. È una scelta comprensibile, perché riconosce il valore sistemico di alcune realtà produttive. Tuttavia, proprio per questo, è necessario evitare che la qualificazione di strategicità diventi eccessivamente discrezionale, comprimendo i diritti dei creditori e degli altri soggetti coinvolti senza adeguati contrappesi.

In questo senso, diventa fondamentale una fase diagnostica seria, non meramente formale, che consenta di distinguere le imprese realmente risanabili da quelle prive di prospettive.



Le crisi non nascono all'improvviso, così come un'impresa non diventa strategica dall'oggi al domani. Criteri stringenti nel selezionare le imprese strategiche da salvaguardare devono essere anche utilizzati per individuare le modalità con cui presidiare questi settori strategici: risanare un'impresa comporta piani industriali e scelte di business i cui obiettivi dovrebbero essere esplicitati maggiormente nel definire il perimetro entro cui la delega legislativa deve muoversi.

Se dunque si ritiene che questo testo di legge rappresenti uno strumento di politica industriale e non tutela degli interessi dei creditori rispetto all'insolvenza allora la delega al governo deve anche essere maggiormente indirizzata verso quei principi sociali ed economici verso cui si vuole indirizzare lo sviluppo del tessuto produttivo nazionale. Per questo dal nostro punto di visto, prima di tutto occorre sancire rigide clausole sociali

Quando si interviene attraverso strumenti pubblici, e ancor più quando si utilizzano risorse pubbliche, la salvaguardia del lavoro e della continuità produttiva non può essere considerata un obiettivo eventuale, ma deve diventare una condizione esplicita e verificabile. È necessario prevedere clausole sociali stringenti che accompagnino tutte le fasi della procedura, in particolare nei programmi di cessione o riorganizzazione. Tali clausole devono garantire il mantenimento dei livelli occupazionali, la continuità delle attività produttive e il radicamento territoriale delle imprese, evitando operazioni meramente speculative o di mera valorizzazione immobiliare.

Allo stesso tempo, queste previsioni devono essere sostenute da strumenti di monitoraggio e da meccanismi di verifica nel tempo, affinché gli impegni assunti non restino dichiarazioni formali ma producano effetti concreti.

In assenza di un sistema di condizionalità sociale chiaro e vincolante, il rischio è quello di scaricare i costi della crisi sui lavoratori e sui territori, compromettendo la stessa efficacia dell'intervento pubblico.



La seconda parte del provvedimento è relativa alla **riforma della vigilanza sugli enti cooperativi contenuta nell'art. 4.**

Si tratta di un intervento importante, che interviene su un sistema che necessita certamente di essere aggiornato e reso più efficace, anche alla luce delle trasformazioni del mercato e delle criticità emerse in questi anni. L'obiettivo di rafforzare i controlli, migliorare la trasparenza e rendere più omogeneo il sistema di vigilanza è condivisibile.

Tuttavia, anche in questo caso, occorre evitare che la riforma si traduca in un rafforzamento esclusivamente formale dei controlli, senza incidere sulla qualità sostanziale del modello cooperativo.

La cooperazione, come riconosciuto anche dall'articolo 45 della Costituzione, non è una forma d'impresa come le altre: è fondata sulla mutualità, sulla partecipazione democratica e su un rapporto specifico con il lavoro. Per questo motivo, la vigilanza non può limitarsi a verifiche contabili o amministrative, ma deve essere in grado di valutare il rispetto effettivo dei principi mutualistici e, al tempo stesso, la qualità delle condizioni di lavoro all'interno delle cooperative.

In questa prospettiva, l'istituzione di un albo unico dei revisori e l'ampliamento dei soggetti abilitati rappresentano strumenti potenzialmente utili, ma richiedono di essere accompagnati da requisiti stringenti di competenza specifica in materia cooperativa. La revisione cooperativa non è una revisione ordinaria: richiede conoscenze specifiche e una capacità di valutazione che tenga insieme dimensione economica e dimensione sociale.

Per la UIL è inoltre fondamentale affrontare con decisione il tema delle false cooperative e delle forme distorte di utilizzo dello strumento cooperativo, che in alcuni casi si traducono in fenomeni di dumping contrattuale e compressione dei diritti dei lavoratori.



In tali contesti, l'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni non comparativamente rappresentative determina condizioni economiche e normative inferiori, alterando la concorrenza tra imprese e indebolendo l'intero sistema.

Per questa ragione, riteniamo che il rafforzamento della vigilanza debba accompagnarsi a una maggiore attenzione al tema della rappresentanza, prevedendo che nell'ambito dei controlli venga verificata anche la corretta applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. In assenza di criteri chiari sulla rappresentatività, il rischio è quello di continuare a tollerare fenomeni di dumping e di concorrenza sleale. In questo senso, il rafforzamento della vigilanza deve contribuire anche a ristabilire condizioni di correttezza nel mercato del lavoro, tutelando le cooperative che operano nel rispetto delle regole e garantendo ai lavoratori condizioni dignitose.

In questo quadro, occorre richiamare anche il tema degli appalti, ambito nel quale il sistema cooperativo è particolarmente presente e dove più frequentemente si manifestano criticità sul piano delle tutele. In molti settori, infatti, il ricorso alla forma cooperativa si intreccia con catene di appalto e subappalto, all'interno delle quali si concentrano fenomeni di riduzione del costo del lavoro, frammentazione delle responsabilità e indebolimento delle garanzie per i lavoratori. In tali contesti, il rischio di dumping contrattuale si amplifica, soprattutto quando si fa ricorso a contratti collettivi non rappresentativi o a forme organizzative che eludono la corretta applicazione delle norme sul lavoro.

Per la UIL, è quindi fondamentale che il rafforzamento della vigilanza sugli enti cooperativi tenga conto anche della specificità del settore degli appalti, prevedendo strumenti in grado di verificare non solo la regolarità formale delle cooperative, ma anche il rispetto sostanziale delle condizioni di lavoro lungo tutta la filiera dell'appalto.



In particolare, appare necessario rafforzare i meccanismi di responsabilità nella catena degli appalti, garantire la piena applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e assicurare la continuità delle tutele in caso di cambio appalto, evitando che i lavoratori subiscano peggioramenti delle condizioni economiche e normative. Allo stesso tempo, è importante che la vigilanza sia in grado di intercettare e contrastare situazioni in cui la forma cooperativa venga utilizzata in modo improprio per aggirare le regole in materia di appalti e lavoro, tutelando le realtà che operano correttamente e garantendo condizioni di concorrenza leale.

Evidenziamo però come la riforma della vigilanza cooperativa sarà efficace solo se inserita in un quadro di riforma complessive volta a contrastare il fenomeno della falsa cooperazione, il dumping sociale e salariale dei contratti collettivi non rappresentativi e dalla valorizzazione della contrattazione collettiva di qualità negli appalti pubblici.