



MEMORIA CGIL Audizione 8 aprile 2026 Camera dei deputati
X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)
Atto n. 2577 (Delega al Governo per la riforma delle amministrazioni straordinarie e per la
riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici.)

I tentativi legislativi di produrre fonti unitarie di riferimento superando la “frammentazione normativa” sono sempre interessanti se rispondono alla necessità di evitare “incertezze” interpretative considerando che la fase attuale è fortemente caratterizzata da tavoli di crisi.

Capo I

La semplificazione dei requisiti soggettivi per l’ammissione all’amministrazione straordinaria, eliminazione doppia soglia, e l’accesso ad imprese con almeno 200 addetti può favorire un numero maggiore di imprese che possono accedere a questa procedura concorsuale le cui finalità sono conservare il patrimonio produttivo e i livelli occupazionali.

L’aggancio al Codice delle Crisi d’Impresa e dell’Insolvenza, che si focalizza su risanamento e continuità aziendale, prevedendo (art. 3) che anche i soci, con almeno il 30% del capitale possano chiedere la composizione negoziata della crisi è valutato positivamente.

L’elenco degli esperti della composizione negoziata delle crisi d’impresa, con una sezione dedicata di professionisti dotati di particolari requisiti di esperienza può promuovere una nuova stagione di protagonismo di quanti sono coinvolti in questi processi, è però opportuno promuovere la partecipazione delle organizzazioni sindacali che possono essere parte attiva in queste situazioni.

In sintesi, la CGIL promuove l’obiettivo di "salvare l’impresa" per salvare il lavoro, ma chiede che la soluzione negoziata sia **trasparente**, coinvolga le parti sociali e non consideri il costo del lavoro come l’unica variabile di aggiustamento, con la necessità d’inserire la clausola sociale a salvaguardia dell’occupazione. Al fine di evitare che le operazioni di salvataggio riguardino solo gli asset economici, come per esempio la valorizzazione degli immobili, sono quindi necessari strumenti condivisi.

Non aver coinvolto le organizzazioni sindacali in tutti i tavoli tecnici e di analisi per la riforma in preparazione di questo disegno di legge delega non è un buon inizio, compreso il fatto che lo strumento scelto non è condivisibile e ci auguriamo di essere maggiormente coinvolti nell’iter di predisposizione dei decreti futuri. Come si legge nella relazione tecnica ci sono stati tanti momenti di confronto e si sono acquisiti i pareri delle associazioni datoriali ma non delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Capo II

Ci preme sottolineare che il ruolo del sistema cooperativo in Italia non è solo parte della storia di questo paese, sociale e produttiva, ma anche strumento di promozione e valorizzazione del lavoro, un sistema che vanta 87.002 imprese iscritte all’albo come evidenziato dalla relazione tecnica, se pur in calo negli ultimi anni per la crisi che ha subito in particolare il settore della produzione e lavoro (edilizia in primis).

Il sistema di vigilanza è molto importante per garantire la legittimità dei soggetti cooperativi come previsto dall'art. 45 della Costituzione e dal Codice Civile e per verificarne realmente lo scopo mutualistico.

Basta guardare all'evoluzione storica della vigilanza cooperativa, le prime normative risalgono al 1911, con successivi sviluppi durante il regime fascista e la legge Basevi del 1947, che rafforzarono il ruolo dello Stato e delle associazioni di rappresentanza. Sistema confermato con la riforma del 2002 che ha modernizzato il sistema, introducendo controlli più mirati e strumenti di verifica più efficaci, con un ruolo crescente delle associazioni di categoria.

Considerato che la revisione è obbligatoria per tutte le cooperative e viene effettuata da **revisori abilitati**, con periodicità biennale o annuale in casi specifici per verificare la natura mutualistica, la consistenza patrimoniale e la conformità dei rapporti di lavoro con il rilascio delle attestazioni o certificazioni.

Considerato che la certificazione di bilancio, la dichiarazione sostitutiva e le ispezioni straordinarie sono strumenti fondamentali per il controllo e che le stesse sono disposte a campione per approfondimenti su esiti di revisioni ordinarie o per esigenze specifiche è importante mantenere il sistema di controllo con revisori pubblici o delle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo.

Negli anni sono stati adottati protocolli e accordi per contrastare fenomeni come cooperazione spuria, il lavoro sommerso, il dumping contrattuale e le irregolarità negli appalti attraverso la concertazione nel tavolo degli Osservatori Provinciali previsti dal Protocollo 10 ottobre 2007 sul lavoro in cooperativa, strumento che recentemente si è riattivato anche a livello nazionale che è di fondamentale importanza per il monitoraggio sulle cooperative e sugli effetti distorsivi del sistema che favoriscono la diffusione, in particolare nel sistema degli appalti, del lavoro povero.

La partecipazione ai tavoli territoriali e al tavolo nazionale presso l'ispettorato nazionale del lavoro, delle centrali cooperative e organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, di INPS, Ministero delle Imprese e del Made in Italy e di recente di AGEA favorisce un sistema di controllo condiviso e proattivo, che ha prodotto negli anni protocolli per arginare fenomeni di illegalità con l'obiettivo di valorizzare il sistema cooperativo.

La riforma della modulistica per la vigilanza sulle società cooperative operata dal MIMIT con tre decreti del 5 marzo 2025 innova le procedure nei controlli mutualistici. Benché l'operatività dei nuovi verbali sia sospesa in attesa della reingegnerizzazione informatica della Direzione Generale (Nota MIMIT U.0092399.14-05-2025), le soluzioni interpretative recepite definiscono un quadro metodologico già vincolante:

- dall'omogeneità mutualistica nella verifica della prevalenza;
- il limite del 30% dei trattamenti retributivi complessivi, operante esclusivamente per il ritorno allo scambio di lavoro, sia collettivamente che individualmente;
- il revisore è chiamato a valutare gli assetti come effettiva funzionalità al perseguimento dello scopo mutualistico: qualità della mutualità, partecipazione democratica e rispetto del principio della "porta aperta" sono le coordinate del controllo.

Si tratta di regole che orientano oggi la condotta del professionista e ridisegnano lo standard di diligenza atteso nell'esercizio dell'incarico.

Il capo II del disegno di legge delega il Governo ad emanare disposizioni per riformare quanto previsto dal D.lgs. 2 agosto 2002, n. 220 in materia di vigilanza "con particolare riguardo al riconoscimento della funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità...".

L'obiettivo è estendere la consulenza anche agli assetti organizzativi, amministrativi e contabili: pensiamo che sia in linea con i nuovi verbali di cui ai decreti 2025, anche con riferimento alla rendicontazione di sostenibilità sociale e democratica, ancorché non richiamati nel disegno di legge.

Riforma l'albo delle cooperative che diventerà l'albo delle cooperative degli enti con finalità mutualistiche.

Assicurare la vigilanza amministrativa sulle associazioni di rappresentanza potrebbe favorire, recuperando una vecchia proposta di legge del sistema cooperativo, la lotta alle cooperative spurie che perseguono obiettivi illeciti quali l'evasione fiscale e contributiva, la mancata applicazione dei CCNL stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, l'intermediazione illecita di manodopera, le catene di subappalto opache, le paghe inferiori ai minimi contrattuali, le irregolarità contributive e le situazioni di ricattabilità connesse alla condizione migratoria dei lavoratori.

PROPOSTE

Garantire uno stretto raccordo fra l'attività di vigilanza e le attività dell'Ispettorato Nazionale e dell'INPS con possibilità di richiedere un provvedimento di vigilanza straordinario per le cooperative coinvolte da fenomeni di **irregolarità piuttosto che limitare le attività per "evitare sovrapposizioni"** come dichiarato nel punto b) dell'articolo 4.

Pensiamo che un maggior coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali possa favorirne lo sviluppo più virtuoso tanto che nei nuovi modelli, previsti dai decreti del 5 marzo 2025, è previsto l'inserimento di uno specifico punto all'ordine del giorno nella convocazione delle assemblee e consente, da un lato, di adempiere agli obblighi informativi richiesti dal codice civile e, dall'altro, di soddisfare il requisito di adeguatezza degli assetti ai sensi D.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), che valorizza il ruolo dell'informazione come strumento di prevenzione.

La CGIL per rendere più efficace la vigilanza propone la cancellazione dall'albo nazionale degli enti cooperativi di quelle imprese che non si sottopongono alle revisioni e alle ispezioni previste dal decreto legislativo 220/2002. Si potrebbe favorire un sistema di controllo "a rete", dove i soggetti deputati alla vigilanza siano maggiormente raccordati fra di loro, creando di fatto un programma sinergico di vigilanza.

CONCLUSIONI

Il disegno di legge si concentra molto sul sistema sanzionatorio e sull'albo dei revisori, non condividiamo quanto previsto all'art. 4, comma 2, lettera i), in particolare "*...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, ...*".

A nostro giudizio sarebbe invece necessario investire sul personale del Ministero, favorire assunzioni di revisori da occupare in particolare proprio per le ispezioni delle cooperative non aderenti ad associazioni di rappresentanza, con la necessità di **esercitare un controllo pubblico maggiore** a tutela del movimento cooperativo.

Il fenomeno dei contratti in dumping passa spesso attraverso attività di consulenza presso le quali possiamo trovare operanti più di una cooperativa (fenomeni negli anni monitorati e denunciati nei tavoli provinciali degli osservatori).

Riteniamo che più di un sistema sanzionatorio è importante garantire l'effettivo esercizio della revisione a tutte le cooperative iscritte all'albo, con uno stretto controllo pubblico.

Lo sviluppo tecnologico aiuta a ridurre i tempi burocratici delle ispezioni e se ben coordinato può favorire efficacia e continuità.

Così come sarebbe importante garantire un canale informativo, con accesso privilegiato, alle organizzazioni sindacali che hanno promosso richieste di vigilanza per seguire l'iter della stessa con tempi certi di risoluzione per garantire alle lavoratrici e ai lavoratori risposta alle loro denunce, garantendo in caso di insolvenza l'accesso ai benefici di sostegno al reddito.

La lotta al fenomeno delle false cooperative e al dumping contrattuale può diventare il centro di questa riforma con l'obiettivo di garantire interventi efficaci e immediati con la necessità di verificare l'effettiva rappresentatività dei soggetti che firmano i Ccnl applicati.

La semplificazione non deve far venire meno il principio previsto dall'art. "45 della Costituzione italiana riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità (senza scopi speculativi) e la tutela dell'artigianato, impegnando la Repubblica a promuoverne lo sviluppo e a controllarne il corretto funzionamento. Sostiene forme d'impresa orientate ai bisogni dei soci e dei consumatori".