



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori TOFFANIN, FLORIS, MALAN, GALLONE, PICHETTO FRATIN, AIMI, ALDERISI, BARACHINI, BATTISTONI, BERARDI, BERUTTI, CALIENDO, CANGINI, CARBONE, CAUSIN, CRAXI, CESARO, CONZATTI, DAL MAS, DAMIANI, DE POLI, DE SIANO, FERRO, GALLIANI, GASPARRI, GIAMMANCO, GIRO, MALLEGNI, MANGIALAVORI, MASINI, Alfredo MESSINA, MINUTO, MODENA, MOLES, PAGANO, PAPTATHEU, PAROLI, PEROSINO, QUAGLIARIELLO, RIZZOTTI, RONZULLI, ROSSI, SCHIFANI, SERAFINI, TESTOR, TIRABOSCHI e VITALI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 APRILE 2019**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato delle cooperative spurie

ONOREVOLI SENATORI. – Nel corso della passata legislatura, la 10<sup>a</sup> Commissione (Industria, commercio, turismo) aveva avviato l'esame di due disegni di legge (atto Senato n. 2188, del senatore Caleo ed altri, e atto Senato n. 2130, del Consiglio regionale della Lombardia) recanti disposizioni per il contrasto alle false cooperative, ricordando che nell'ottobre 2015 l'Alleanza delle cooperative italiane (ACI) aveva sottoscritto il « Manifesto per un'economia pulita », nel quale si auspicava, tra le altre cose, un mercato in cui non ci fosse posto per le false imprese, cui ha fatto seguito la raccolta di 100.000 firme per una legge di iniziativa popolare, dalla quale hanno tratto spunto i due disegni di legge in esame.

In particolare, nel « Manifesto » l'ACI proponeva i principi ispiratori e gli obiettivi attraverso i quali costruire un'altra Italia, con un mercato sano e un'economia basata su una leale concorrenza, sulla semplificazione burocratica e sull'efficienza, sulla creatività e sulla crescita per tutti, in cui il benessere della comunità sia il vero fine di fare impresa.

I due disegni di legge citati – nn. 2130 e 2188 (quest'ultimo adottato come testo base) – si proponevano, rispettivamente, di aumentare la capacità del sistema di vigilare le società cooperative e di sanzionare in modo significativo quelle cooperative che, in un modo o nell'altro, non si sottopongono alla vigilanza stessa, godendo di una condizione di opacità (atto Senato n. 2130) e di prestare attenzione anche ad altri fattori relativi al mercato e a tutti i suoi attori (atto Senato n. 2188). Tra questi, 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; il tema della legalità; la *governance* delle cooperative, rafforzando la partecipazione dei soci ai processi decisionali delle loro imprese, anche per fornire loro gli adeguati strumenti volti a rimuovere gli amministratori che, attraverso comportamenti illegittimi o non autentici sotto il profilo mutualistico, danneggiano la cooperativa e i soci stessi.

Data l'importanza dell'argomento e stante il consenso unanime dei membri della Commissione, fu svolto un breve ciclo di audizioni informali dei soggetti interessati e più direttamente coinvolti. Purtroppo, l'*iter* del provvedimento non ha avuto seguito.

In questa legislatura sono state presentate quattro proposte di legge alla Camera dei deputati, il cui *iter* non ha ancora avuto inizio.

Nonostante negli ultimi anni la produzione normativa sul tema sia stata significativa, sia sul piano legislativo, sia su quello della decretazione ministeriale e degli accordi interconfederali, gli interventi non sono ancora sufficienti. Ciò rende necessario porre nuovamente all'attenzione del Parlamento il problema. Per iniziative più efficaci contro la falsa cooperazione occorrono strumenti per rafforzare la capacità di vigilanza sulle società cooperative da parte del sistema e, nel contempo, sanzioni significative per quelle cooperative che eludono la vigilanza godendo di una condizione di opacità.

Dalle memorie depositate nelle audizioni svoltesi nel corso dell'esame dei disegni di legge sopra citati, durante la passata legislatura, è emerso come « ... tali cooperative

esercitino un'azione di concorrenza sleale rispetto agli operatori in regola, talvolta in collusione con organizzazioni criminali, e un'intensa attività di somministrazione illecita di manodopera, in palese contrasto con la normativa e con effetti distorsivi sul mercato in termini di conseguimento di vantaggi competitivi illeciti ... ». Non può, inoltre, sottacersi un altro aspetto legato al vantaggio economico conseguito dalle cooperative « spurie » attraverso il riconoscimento al socio lavoratore di un trattamento retributivo e normativo più conveniente rispetto a quello applicato dall'agenzia.

Nel 2017, le 80.000 cooperative attive in Italia, di cui 39.500 aderenti all'Alleanza delle cooperative italiane (Confcooperative, Legacoop e Agci), hanno dato lavoro a oltre 1.300.000 persone, rappresentando il 90 per cento della cooperazione in termini di fatturato. Accanto ad esse, si è registrata la presenza di altre forme di cooperative che hanno operato illegalmente, cambiando spesso denominazione e sede legale.

Sempre nel 2017, dai controlli effettuati dall'Ispettorato nazionale del lavoro su 3.317 cooperative è emerso che più della metà (il 55 per cento), per un totale di 1.826, sono irregolari con un numero di lavoratori irregolari pari a 16.838, 1.444 dei quali completamente in nero. L'altro dato

negativo è quello relativo alle decine di imprese che usufruiscono dei servizi delle false cooperative a basso costo, generando un'evasione contributiva pari a 10,7 miliardi.

Per le ragioni suesposte occorre impedire la proliferazione di tali cooperative che non perseguono alcuno scopo sociale, partecipativo e mutualistico, prefiggendosi, al contrario, obiettivi illeciti che vanno dall'evasione fiscale e contributiva alla mancata applicazione dei contratti nazionali stipulati dalle associazioni sindacali più rappresentative, all'illecita somministrazione di manodopera, fino ai pagamenti anomali che favoriscono il lavoro in nero.

Sempre più convinti che per contrastare il fenomeno delle false cooperative o cooperative « spurie », sia necessario mettere in campo ogni mezzo possibile, anche attraverso la previsione di un sistema sanzionatorio efficace, il presente disegno di legge reca l'istituzione di una Commissione di inchiesta sulle cooperative cosiddette « spurie » con il compito di affrontare e indagare il fenomeno delle false imprese che non rispettano le regole, che esercitano la sleale concorrenza e che utilizzano strumentalmente la forma giuridica della cooperazione, ma che in realtà perseguono finalità estranee a quelle mutualistiche.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Istituzione, durata e funzioni)*

1. È istituita, per la durata della XVIII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato delle cooperative spurie, di seguito denominata « Commissione ».

2. La Commissione ha il compito di:

*a)* rilevare e mappare la presenza delle cooperative « spurie » presenti sul territorio nazionale, intese come quelle cooperative che non rispettano le regole, esercitano concorrenza sleale e umiliano il valore del lavoro delle persone;

*b)* programmare una incisiva attività di vigilanza sulle cooperative di cui alla lettera *a)* ai fini di verificare le caratteristiche e le modalità dello scambio mutualistico e di individuare:

1) la tipologia del modello organizzativo societario, del contesto territoriale, dell'aspetto dimensionale e dei volumi di attività, al fine di fare emergere le cooperative che non perseguono una gestione solidale tra i soci;

2) le forme di impiego di manodopera irregolare o quelle regolari che operano senza scambio mutualistico e i contratti collettivi di lavoro applicati;

3) la presenza di bilanci sistematicamente in perdita;

4) il numero effettivo dei soci;

5) le forme di *governance* caratterizzate dalla presenza dell'amministratore unico;

6) l'affidamento diretto e le procedure di gara;

c) effettuare un monitoraggio del rischio e delle connessioni che possono emergere dalla presenza delle cooperative « spurie ».

3. La Commissione riferisce alle Camere con singole relazioni o con relazioni generali e comunque ogniqualvolta ne ravvisi la necessità.

## Art. 2.

### *(Composizione)*

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vice presidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che riporta il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. La Commissione elegge al proprio interno due vice presidenti e due segretari. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vice pre-

sidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi dell'ultimo periodo del comma 3.

Art. 3.

*(Poteri e limiti)*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

2. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

3. Alla Commissione, limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza, non può essere opposto il segreto d'ufficio né il segreto professionale o quello bancario, fatta eccezione per il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

4. Qualora gli atti o i documenti attinenti all'oggetto dell'inchiesta siano stati assoggettati al vincolo del segreto da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, detto segreto non può essere opposto alla Commissione.

Art. 4.

*(Acquisizione di atti e documenti)*

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 329

del codice di procedura penale, copie di atti o documenti relativi a procedimenti o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, inerenti all'oggetto dell'inchiesta. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria, la trasmissione di copie degli atti e documenti richiesti. Il decreto ha efficacia per trenta giorni e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia, ai sensi del comma 1, sono coperti dal segreto.

3. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono comunque essere coperti dal segreto i nomi, gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

#### Art. 5.

##### *(Obbligo del segreto)*

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con essa o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto, anche dopo la cessazione dell'incarico, per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta, di cui all'articolo 4, comma 3.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

#### Art. 6.

##### *(Organizzazione interna)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno, approvato a maggioranza assoluta dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre modifiche al regolamento.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

3. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione a maggioranza semplice disponga diversamente.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di tutte le collaborazioni ritenute necessarie di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministri competenti. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaboratori di cui può avvalersi la Commissione.

5. Per lo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 1, la Commissione si avvale della collaborazione degli enti locali, delle istituzioni, di istituti di statistica e delle banche dati delle Forze di polizia.

6. Per l'espletamento dei propri compiti la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

7. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite mas-



simo di 30.000 euro per l'anno 2019 e di 50.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al precedente periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta, corredata di certificazione delle spese sostenute.

Art. 7.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.





€ 1,00