



Ministero dello Sviluppo Economico

DIREZIONE GENERALE PER LA VIGILANZA SUGLI ENTI COOPERATIVI, SULLE SOCIETÀ E SUL SISTEMA CAMERALE

Divisione – V -Vigilanza sul Sistema Cooperativo

INTERVENTO del DIRETTORE GENERALE

**della Direzione Generale per la Vigilanza sugli Enti Cooperativi, sulle Società
e sul Sistema Camerale**

Audizione Camera Lavoro Proposte di legge n. 1423 e n. 2604

L'intervento odierno si rende in merito al testo di **Proposta di legge n. 1423 dell'On. Costanzo** ed altri e al testo di **Proposta di legge n. 2604 dell'On. Ascari**.

Si premette che, con riguardo a quest'ultima, proponendo la stessa, al fine della repressione dell'interposizione illecita e della somministrazione irregolare di lavoro, modifiche al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e altre disposizioni, afferisce a contenuti prevalentemente giuslavoristici che non rientrano nella diretta competenza di questo Ministero in quanto attribuita al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; tuttavia alcuni espressi riferimenti alle società cooperative, sulle quali questo Ministero esercita la vigilanza con le finalità di cui al d.lgs. 220/02, meritano delle brevi riflessioni anch'essi.

Il presente intervento, dunque, sarà focalizzato sulla **Proposta di legge n. 1423 dell'On. Costanzo**, (e precisamente sul Capo I "Disposizioni in materia di società cooperative" Artt.1-7) per la quale si ripropongono, con ulteriore approfondimento, le osservazioni fornite in precedenza da questo Ministero, in occasione della prima presentazione della proposta.

Si ritiene opportuno dedicare una **riflessione preliminare** all'assoluta **peculiarità delle società cooperative**, qualsiasi sia lo scopo mutualistico che esse perseguano, rispetto agli altri tipi di società.

Nelle cooperative il socio, con la propria adesione, acquisisce uno specifico status che lo rende titolare di diritti e obblighi nei confronti della società e degli altri soci, con i quali concorre alla gestione per il perseguimento di uno scopo comune, attraverso l'instaurazione di uno scambio mutualistico che può configurarsi quale rapporto di lavoro o fornitura/ricezione di beni e/o servizi. Tale **rapporto dualistico – societario/di scambio** – fa sorgere in capo al socio una serie di diritti che spaziano dalla partecipazione alle scelte gestionali al conseguimento di un reale "**vantaggio mutualistico**" commisurato allo scambio instaurato (**ristorno**), che lo pone in netta differenziazione con qualsiasi altro tipo di rapporto associativo. Tale peculiarità è rafforzata dal collegamento stretto e inderogabile della partecipazione all'avanzo di gestione in ragione della "**quantità e qualità**" della prestazione mutualistica, dunque lavorativa, e non anche della misura del capitale detenuto (sul quale il diritto agli utili è fortemente limitato in ragione della natura non lucrativa delle cooperative).

Lo scambio mutualistico appare pertanto strumentale a perseguire lo scopo che i soci hanno posto quale obiettivo societario, e la costituzione del rapporto societario si configura quale



presupposto dell'instaurazione del rapporto negoziale, di qualsiasi natura esso sia. Sulla misura dei rapporti instaurati con i soci rispetto a terzi non soci è correlata l'ammissione alla fruizione delle agevolazioni previste dalla normativa di settore.

Con particolare riguardo alla cooperativa di lavoro, si delinea pertanto compiutamente in capo all'ammesso, la caratteristica di **socio-coimprenditore**, cioè del lavoratore che è contemporaneamente imprenditore di se stesso e coopera insieme agli altri associati per il conseguimento di un risultato economico, che non si limita a un vantaggio esclusivamente egoistico, ma è finalizzato alla crescita della capacità produttiva della società a beneficio di tutti gli associati.

In ragione dello status di socio, quale artefice del buon andamento della società, lo stesso si assume anche il rischio di una eventuale crisi che la investa, ben potendo essere chiamato a partecipare a eventuali perdite, o essere invero, qualora la gestione sia stata oculata e ottimizzata e abbia consentito un avanzo economico, destinatario di una maggiore remunerazione del proprio rapporto negoziale – cioè del ristorno. Aspettativa che ovviamente non può nutrire il lavoratore non socio, cui competono i trattamenti retributivi previsti dai contratti collettivi, ma che non partecipa né amministrativamente né economicamente al risultato di gestione.

Il riconoscimento di tale specificità, operato dalla legge delega n. 30/03 (e poi ribadita nel d. lgs. n. 276/2003) ha fugato ogni possibile dubbio sul fatto che il **rapporto di lavoro** sia **strumentale** al raggiungimento dello scopo mutualistico rispetto al vincolo di natura associativa, tramite la definizione degli obblighi sociali posti a carico del socio lavoratore di cooperativa quali il concorso nella gestione dell'impresa, la partecipazione alle decisioni aziendali, la contribuzione alla formazione del capitale sociale e, in ultimo, la messa a disposizione *“delle proprie capacità professionali in relazione al tipo e allo stato dell'attività svolta, nonché alla quantità delle prestazioni di lavoro disponibili per la cooperativa stessa”*.

Premesso ciò - e considerato che l'utilizzo di strategie illecite di abbattimento del costo del lavoro non è appannaggio esclusivo delle società in forma cooperativa, bensì anche delle altre tipologie di imprese con scopo di lucro e pertanto ugualmente perseguibili (venendo pertanto logicamente meno la *ratio* della scelta operata con il disegno di legge in esame di “svincolare” il rapporto di lavoro dal vincolo mutualistico) - si valutano con parere sfavorevole le modifiche di cui alla **proposta di legge n. 1423 di cui agli artt. 1, 2 e 3**, in quanto, nel perseguire certamente una maggiore garanzia della correttezza dei rapporti di lavoro instaurati con i soci (spesso mistificati a danno e non a vantaggio degli stessi), producono le seguenti distorsioni:

- con la reintroduzione del termine **“distinto”** in aggiunta all'ulteriore rapporto lavorativo, appare operata una forte inversione di tendenza (che invece il legislatore ha voluto perseguire con le modifiche di cui alla legge 30/2003), ribaltando di fatto il naturale sinallagma **“rapporto associativo/rapporto negoziale di scambio”** in **“rapporto negoziale di scambio/rapporto associativo”** e svuotando di fatto la cooperativa di gran parte della propria essenza.
- attribuendo una marginalità di utilizzo del lavoro autonomo (ben applicabile in molte tipologie di cooperative di lavoro – es. di giornalisti) riferibile a una **“concreta ricorrenza”** la cui prova è a carico della cooperativa, non si aggiunge, a parere di questo Ministero, un ulteriore strumento di controllo degli abusi essendo tale accertamento demandato comunque nel



merito delle situazioni fattuali agli organi competenti a vigilare sulla corretta instaurazione dei rapporti di lavoro (Ispettorato Nazionale del Lavoro);

- l'applicazione integrale della legge 300/70, compreso l'art. 18 **anche nel caso in cui venga a cessare con il rapporto di lavoro anche quello associativo**, e l'attribuzione al giudice del lavoro della competenza relativa, oltre a non garantire la prevalenza del rapporto associativo su quello di scambio, rischia di produrre in taluni casi il paradosso di una obbligatoria reintegra nel ruolo di lavoratore non socio del lavoratore licenziato, sebbene magari escluso per violazione delle regole societarie e perdita del rapporto di fiducia, o receduto volontariamente per disinteresse al perseguimento degli scopi societari, con grave nocumento per la società e la platea, che legittimamente ha investito sulla partecipazione del socio alla gestione, nonché possibile deterioramento della percentuale minima di prevalenza dei rapporti societari rispetto a quelli intrattenuti con terzi per il mantenimento delle agevolazioni previste per le cooperative; **si ritiene inoltre possibile un pericoloso utilizzo distorto dello status di socio, come inteso dalla proposta, da parte del lavoratore che, una volta ottenuta l'instaurazione del rapporto, ben potrebbe esercitare il recesso per esonerarsi dagli obblighi conseguenti alla partecipazione alla società;**
- con riferimento alla proposta di introduzione della **lettera b) al comma 1, art. 3 della l. 142/01**, afferente alle modalità di ripartizione del lavoro tra i soci, si osserva che **l'art. 2516 cod. civ.** impone già agli amministratori di operare secondo principi di **parità di trattamento**, e ai comportamenti in contrasto allo stesso può conseguire l'applicazione di sanzioni da parte di questo vigilante Ministero fino ad arrivare allo scioglimento per atto dell'Autorità; inoltre, l'equa ripartizione sancita per legge del monte ore lavorabili comporterebbe una riorganizzazione complessiva, in caso di perdita di commesse, a prescindere da professionalità eventualmente richieste e con possibili oggettivi problemi di coordinamento con il committente presso cui è svolta l'attività (frazionamento della prestazione in capo a più soggetti);
- con riguardo alla proposta di introduzione nell'**art. 3 del comma 1-ter**, trattandosi di misure sanzionatorie direttamente collegate alle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro (trattamento economico complessivo inferiore a quanto previsto dai ccnl stipulati tra le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative), l'oggetto non rientra nelle competenze attribuite a questo Ministero. Tenuto conto tuttavia della particolare incisività della misura proposta, e considerati gli strumenti previsti dalle norme vigenti per il recupero dei differenziali retributivi e contributivi in tali fattispecie, si esprime perplessità sulla sussistenza del principio generale di gradualità e proporzionalità delle sanzioni in rapporto a quelle previste per l'eventuale utilizzo di manodopera totalmente in nero.

Con riferimento **all'art. 4 della proposta di legge** in esame, che ribadisce la prevalenza del rapporto lavorativo su quello societario, si esprime parere sfavorevole in coerenza a quanto già motivato con riguardo al corretto paradigma rapporto societario/rapporto di scambio, manifestandosi peraltro una forte discriminazione nei confronti delle altre tipologie di cooperative (immaginiamo una cooperativa edilizia che escluda per gravi inadempienze il socio il quale ovviamente perde ogni diritto al conseguimento dell'alloggio).

L'**abrogazione dell'art. 6 della legge 142/01** (approvazione del regolamento interno che disciplina i rapporti di lavoro) depaupera in misura ingiustificata la peculiare caratteristica dell'autogestione e corresponsabilità dei soci di cooperativa. Il regolamento disciplina peraltro anche l'eventuale possibilità di riduzione temporanea delle retribuzioni dei soci in caso di crisi o in fase di avviamento della società, massima espressione della cogestione e corresponsabilità dei soci, nonché le modalità di attribuzione dei ristorni qualora non già dettagliatamente disciplinate nello statuto sociale. Dalle premesse fatte, si ritiene che la veste di socio-



imprenditore non sia inconciliabile con l'assunzione di talune condivise scelte limitative dei diritti che abbiano lo scopo di garantire la continuità e stabilità dell'impresa cooperativa. **Opportuna invero potrebbe risultare l'eventuale previsione di deposito del regolamento oltre che presso l'Ispettorato Territoriale del lavoro competente, anche presso il Ministero dello Sviluppo Economico per una preventiva valutazione di merito al fine di evitare ab origine l'instaurazione di rapporti non conformi alla normativa vigente.** Opportuna anche una più dettagliata definizione dei criteri e delle modalità di adozione di eventuali **piani di crisi** (preventiva approvazione degli organi competenti) che garantisca di evitare che gli stessi siano adottati al solo fine di abbattere il costo del lavoro con grave nocumento dei soci.

L'art. 5 della proposta di legge prevede una modifica al decreto legislativo n. 220 del 2002, che, all'articolo 8, disciplina le ispezioni ministeriali sulle cooperative, introducendo l'espressa previsione che le stesse siano avviate anche su **denuncia non anonima**. La modifica appare non influente nel merito della pianificazione delle ispezioni in quanto questo Ministero già interviene in taluni casi persino a fronte di denuncia anonima, al fine di offrire garanzia a quei soci che non si espongono nel timore di ritorsioni.

Non si esprime parere favorevole alla modifica proposta con l'**art. 6** in riferimento all'art. 12, comma 1 del d.lgs. 220/02 – sostituzione della parola “adotta” in luogo della locuzione “può adottare” - in quanto per l'adozione dell'eventuale provvedimento sanzionatorio a seguito di irregolarità è necessaria una precipua valutazione da parte del Ministero vigilante dell'effettiva situazione della società, con acquisizione anche del parere della Commissione Centrale delle Cooperative di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577. Pertanto si ritiene opportuno il mantenimento di una (seppur limitata) discrezionalità. Peraltro, i provvedimenti sanzionatori irrogati da questa Amministrazione sono adottati ad esito di un ordinario procedimento amministrativo – condotto in ossequio alla legge n. 241/1990 – pertanto oggetto di un necessario contraddittorio con l'impresa cooperativa, che non può essere preordinato necessariamente all'adozione di un determinato provvedimento, altrimenti ne deriverebbe un sostanziale svuotamento di ogni contenuto del procedimento amministrativo stesso.

Parimenti si nutrono forti perplessità sulla legittimità della proposta di cui all'**art. 7** che inserisce l'art. 2625-bis cod. civ. (*Falsità ideologica in atti delle società cooperative*), falsità già perseguita generalmente con le norme vigenti, e pertanto discriminatoria per le cooperative in raffronto alla totalità delle imprese.

In merito agli **artt. 8, 9, 10 e 11 della proposta**, il cui contenuto non è oggetto di specifica competenza di questo Ministero, si ritiene tuttavia che le previsioni relative ai criteri di liceità dei contratti di appalti di servizi, con esclusivo riferimento alla sussistenza di organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, possa precludere a priori l'accesso a taluni settori del mercato del lavoro alle cooperative genuine che, pur perseguendo lo scopo precipuo di ricercare occasioni di lavoro per i propri soci, svolgano servizi di non elevata professionalità e che pertanto non richiedano peculiare organizzazione di mezzi e strumenti.

Con riferimento al testo di **Proposta di legge n. 2604 dell'On. Ascari**, si richiama quanto premesso in merito ai contenuti di precipua competenza del Ministero del Lavoro, nonché il già citato rischio di una forte limitazione all'accesso al mercato del lavoro (con considerevole riduzione del Pil) che ne deriverebbe per le cooperative che svolgano attività “semplici” e che non richiedano quindi particolare organizzazione e/o strumentazione, comprese ad es. le



cooperative sociali di tipo b) che promuovono l'integrazione lavorativa di soggetti "svantaggiati", di frequente dotati di ridotte capacità lavorative. Si osserva che:

-appare meritevole di considerazione e condivisibile la proposta di cui al **comma 4 dell'art. 1** con riguardo alle situazioni di monocommitenza e/o commistioni anche di natura economica tra i soggetti coinvolti (presenza di medesimi organi amministrativi che non garantiscono la effettiva difesa degli interessi di ognuna delle società amministrate, potendosi presumere la surrettizia creazione di cooperative finalizzata alla mera elusione/evasione delle norme vigenti in materia fiscale e/o contributiva); tale aspetto è una delle principali criticità emerse nel corso della programmazione e dell'effettuazione dell'attività di vigilanza sulle cooperative, nelle quali si rileva di frequente una eterodirezione da parte di pochi soggetti a danno della partecipazione democratica peculiare delle cooperative, nonché una incapacità della cooperativa di sopravvivere sul mercato in caso di perdita di appalto in monocommitenza;

- in merito all'**art. 3, comma 8**, (possibilità dei lavoratori assunti in forza di appalto dalla cooperativa di non diventarne soci), si rileva che non è vigente alcuna norma di legge che obblighi alla richiesta di ammissione, tenuto conto che uno dei principi fondanti la cooperazione è la *libera adesione*, e pertanto disposizioni statutarie e/o regolamentari che ne prevedano l'obbligo, sono oggetto in sede di vigilanza di intervento correttivo/sanzionatorio. Peraltro si rammenta che in tali casi, proprio in ragione della circostanza che parte dei nuovi assunti possa non richiedere l'ammissione, con conseguente grave incidenza sul calcolo della prevalenza mutualistica di cui all'art. 2513 cod. civ., è stato previsto un apposito regime derogatorio al calcolo con decreto ministeriale 30 dicembre 2005 a firma del Ministro delle Attività Produttive (ora Ministro dello Sviluppo Economico) di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

- in merito all'**art. 5**, appare condivisibile la previsione dell'applicazione dell'art. 18 **nel solo caso** in cui si ottenga l'annullamento dell'esclusione cui è conseguito il licenziamento, dovendosi ritenere in tali casi illegittimo il provvedimento di espulsione adottato dagli organi amministrativi. In merito si richiamano le riflessioni già fatte sull'analoga proposta di legge Costanzo.

- non si condivide il contenuto dei **commi 2 e 3** per le ragioni già espresse in merito alle proposte dell'On. Costanzo.

- In merito all'abrogazione prevista dal **comma 4** del DPR 602/70, si segnala che sebbene la norma abbia esaurito da tempo la propria funzione, deve essere eventualmente adeguatamente correlata la modifica del Decreto Legislativo 6 novembre 2001, n. 423 "*Disposizioni in materia di contribuzione previdenziale ed assistenziale per i soci di cooperative, a norma dell'articolo 4, comma 3 della legge 3 aprile 2001, n. 142*" che ha riformato il DPR citato e allo stesso fa riferimento in taluni articoli.