

LA VIGILANZA SULLA GESTIONE DELLE COOPERATIVE NELLA LEGGE N.142 DEL 2001*

di Emanuele Cusa

Quella in corso è una stagione particolarmente ricca di novità legislative in materia di cooperazione. In attesa dell'attuazione della legge delega di riforma del diritto societario, che toccherà anche le società cooperative, le modifiche in tema di vigilanza previste dalla L. 142/2001 innovano ampiamente questo istituto peculiare dell'impresa mutualistica. In queste pagine, un dettagliato esame di tali innovazioni e dei problemi che potranno derivarne

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le cooperative sottoposte al controllo amministrativo sulla loro gestione. – 3. L'oggetto del controllo amministrativo sulla gestione delle cooperative. – 4. Le ragioni a sostegno della vigilanza amministrativa sulla cooperazione in generale ... – 5. (Segue): ... e sulla cooperazione costituzionalmente riconosciuta in particolare. – 6. I diversi soggetti competenti a vigilare la gestione delle cooperative. – 7. Il controllo interno sull'amministrazione delle cooperative: schemi organizzativi ... – 8. (Segue): ... e requisiti soggettivi dei controllori. – 9. Le società abilitate al controllo legale dei conti. – 10. Lo Stato, gli Enti locali e la vigilanza sulle cooperative. – 11. Le ispezioni straordinarie e le sanzioni irrogabili alle cooperative. – 12. Le associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo e la revisione cooperativa. – 13. L'Albo nazionale delle società cooperative.

1

Premessa

Da qualche tempo si avvertiva la necessità di riformare l'intera vigilanza sulle società cooperative¹.

Proprio per rispondere a questa necessità il Governo - a distanza di oltre un cinquantennio da quella che avrebbe dovuto costituire una disciplina provvisoria della vigilanza sulle cooperative², vale a dire il d.lgs. C.p.S. 14 dicembre 1947, n. 1577 [(provvedimenti per la cooperazione), meglio conosciuto come legge Basevi] - è stato delegato a emanare «uno o più decreti legislativi per l'ammodernamento e il riordino delle norme in materia di controlli sulle società cooperative e loro consorzi» [art. 7, comma 1°, l. 3 aprile 2001, n. 142 (revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore)].

Vista l'imminenza della disciplina attuativa della delega contenuta nell'art. 7, l. n. 142/2001, con il presente commento s'intende offrire una succinta disamina dei principi e dei criteri direttivi ivi elencati, la quale ha soprattutto lo scopo di far emergere la complessità caratterizzante tale settore del nostro ordinamento.

Molto probabilmente i decreti attuativi del succitato art. 7 entreranno in vigore prima dell'attuazione della delega contenuta nell'art. 5, l. 3 ottobre 2001, n. 366, con la quale il Governo è stato chiamato a riformare l'intera disciplina societaria delle cooperative³.

Per chi scrive sarebbe stato meglio invertire la successione temporale delle riforme testé indicate.

* Il presente lavoro, con alcune modifiche, riproduce il commento dell'art. 7, l. 3 aprile 2001, n. 142, pubblicato in *Nuove Leggi Civili Commentate*, settembre 2002.

¹ Per tutti v. Verrucoli, *Il problema dei controlli sulla costituzione e sul funzionamento delle società cooperative*, in *Riv. not.*, 1972, I, p. 515 ss., il quale, alla p. 518, arrivava addirittura a sostenere già trent'anni fa «il radicale insuccesso, se non proprio il fallimento» della vigilanza in parola.

Un chiaro elenco delle carenze e degli inconvenienti relativi all'attuale sistema di controllo sulle cooperative è offerto da Nigro, in *artt. 45-47, Commentario della Costituzione* Branca, Bologna - Roma, 1980, p. 49 ss.

² Come sottolinea Verrucoli, *Per una riforma della società cooperativa*, in *Riv. dir. comm.*, 1974, I, p. 1 ss.

³ Il Governo ha infatti già approvato in via definitiva, su proposta del Ministro delle attività produttive, un decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di vigilanza degli enti cooperativi durante la riunione del Consiglio dei ministri del 2 agosto 2002.

La riforma della vigilanza delle cooperative sarebbe dovuta entrare in vigore entro l'8 novembre 2001 ai sensi dell'art. 7, comma 1°, l. n. 142/2001; tale termine è stato successivamente prorogato al 30 giugno 2002 con l'art. 8-ter, d.l. 23 novembre 2001, n. 411, conv. con l. 31 dicembre 2001, n. 463.

L'art. 1, comma 1°, l. n. 366/2001 prevede invece che la riforma del diritto societario entri in vigore entro l'ottobre del 2002.

La razionalizzazione della vigilanza sulle cooperative presuppone, infatti, un chiarimento sull'oggetto della vigilanza⁴.

Detto altrimenti, la vigilanza in parola, giacché costituisce (o dovrebbe costituire) un controllo di legittimità⁵, può trovare una disciplina coerente se vi sia una previa determinazione delle disposizioni che dovranno osservare le cooperative.

In effetti, l'aver definito che cosa deve essere controllato implica una migliore regolamentazione su chi deve controllare e su come deve essere controllato.

Ma, allora, prima di varare la riforma della vigilanza cooperativa, si sarebbe forse dovuto non solo riformare il diritto societario e tributario delle cooperative⁶, ma anche precisare il riparto di competenze tra Stato ed Enti locali nella materia in commento⁷.

2. Le cooperative sottoposte al controllo amministrativo sulla loro gestione

Dall'*iter* della l. n. 366/2001 si evince in modo inequivocabile che l'aspirante legislatore, almeno fino agli inizi del luglio 2001, avesse intenzione di riservare la vigilanza amministrativa «alla cooperazione costituzionalmente riconosciuta», ossia alle sole cooperative conformi al paradigma

sancito nell'art. 45, comma 1°, Cost.⁸.

Successivamente, tuttavia, il Parlamento decise di mantenere invariata l'attuale impostazione codicistica, probabilmente in ragione dei principi e criteri direttivi nel frattempo decisi mediante l'approvazione dell'art. 7, l. n. 142/2001⁹.

In futuro, dunque, come era stato già fissato nel codice civile del 1942, dovrebbero essere sottoposte alla vigilanza amministrativa sulla gestione tutte le società, iscritte nel registro delle imprese, costituite in conformità a uno dei prossimi modelli legali previsti per le cooperative.

La vigilanza sulle cooperative è imposta non solo dalla legislazione ordinaria ma anche dalla Costituzione; l'art. 45, comma 1°, Cost., infatti, stabilisce che la legge deve assicurare il controllo delle cooperative che ambiscano a essere conformi al modello costituzionale; conformità, quest'ultima, che è garantita se la cooperativa ha il «carattere di mutualità» ed è «senza fini di speculazione privata».

Il richiamo costituzionale è particolarmente significativo in sede di attuazione della delega in commento.

In effetti, l'odierna disciplina generale (artt. 2542 ss. c.c.) impone la vigilanza am-

⁴ La stessa opinione era già di Verrucoli, *Per una riforma della società cooperativa*, cit., p. 19.

La successione temporale auspicata nel testo appare con evidenza preferibile allorché si esamina la lettera a) dell'art. 7, comma 1°, l. n. 142/2001; circa la prossima disciplina del controllo interno sull'amministrazione delle cooperative v. *infra*, § 7 ss.

⁵ Questa è la tesi della dottrina dominante, come ricorda Bassi, *Le società cooperative* Torino, 1995, p. 297.

Secondo Nigro, *op. cit.*, p. 47 ss., tuttavia, il dettato costituzionale non impedisce al legislatore ordinario di prevedere un controllo sulle cooperative anche di merito.

⁶ Un «riordino del trattamento tributario delle società cooperative» è stato annunciato nell'art. 6, comma 4°, *sub art.* 1 l. 15 giugno 2002, n. 112 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63).

⁷ Se si fosse infatti differita la stesura del decreto attuativo dell'art. 7, l. n. 142/2001, si avrebbe avuto l'indubbio vantaggio di regolare la vigilanza sulle cooperative solo dopo l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) attraverso apposite imminenti leggi (come il disegno di legge c.d. La Loggia); il che dovrebbe contribuire a eliminare alcune delle incertezze che si esamineranno nel § 10.

⁸ Cfr., infatti, lo schema di disegno di legge delega elaborato dalla Commissione di studio presieduta da Mirone, poi presentato dal Governo in Parlamento una prima volta il 20 giugno 2000 (con il d.d.l. n. 7123 Camera dei deputati, XIII legislatura) e una seconda volta il 3 luglio 2001 (con il d.d.l. n. 1137 Camera dei deputati, XIV legislatura).

Sulla riforma della vigilanza delle cooperative nei progetti di legge che hanno preceduto la l. n. 366/2001 v., per tutti, Bassi, *Il futuro della cooperazione nei progetti di riforma delle società non quotate*, in *Riv. dir. impr.*, 2000, p. 3 ss., *ivi* alle pp. 5-8.

⁹ Una conferma di ciò sembra rinvenirsi dalla lettura della relazione dell'on. Pedrizzi, il quale richiamò l'art. 7, l. n. 142/2001, allorché spiegò (nella seduta del Senato della Repubblica del 12 settembre 2001) le modifiche apportate dalla Camera dei deputati alla disposizione che poi sarebbe diventata l'art. 5, l. n. 366/2001.

ministrativa sulla gestione a tutte le cooperative, qualsiasi sia la loro impresa.

L'attività svolta, tuttavia, può incidere sull'individuazione dell'autorità pubblica chiamata a controllare tali società; così accade, per esempio, che le cooperative esercenti un'impresa bancaria o quelle esercenti un'impresa assicurativa non siano vigilate - come è la norma - dal Ministero delle attività produttive¹⁰, bensì, rispettivamente, dalla Banca d'Italia e dall'Isvap¹¹. Questa differenziazione del controllore in base all'oggetto sociale della cooperativa può però comportare degli inconvenienti; in particolare, l'autorità pubblica diversa dal Ministero delle attività produttive può essere portata, a causa delle specifiche professionalità di cui si avvale, a verificare il rispetto della sola disciplina relativa all'impresa esercitata e non anche della disciplina relativa alla particolare organizzazione che l'esercita¹².

Se ciò accadesse, si avrebbe però un insopportabile contrasto con il dettato costituzionale, nella misura in cui la cooperativa vigilata ambisca a essere conforme al paradigma fissato nell'art. 45, comma 1°, Cost.¹³; per tutte le cooperative interessate a essere sussunte nel predetto paradigma, infatti, la legge deve garantire che esse abbiano il «carattere di mutualità» e siano «senza fini di speculazione privata».

In conclusione, dunque, l'attuazione dell'ampia delega contenuta nell'art. 7, l. n. 142/2001 dovrà sempre assicurare che tutte le società appartenenti «alla cooperazione costituzionalmente riconosciuta»¹⁴, qualsiasi attività esse esercitino, siano vigilate in modo da essere sempre accertate le loro peculiarità causali e strutturali. Quest'obiettivo potrebbe essere raggiunto, o imponendo alla speciale autorità amministrativa di dotarsi di personale qualificato per condurre anche una revisione cooperativa¹⁵, o costi-

¹⁰ Dal 1° giugno 2001 la Direzione generale della cooperazione non solo assume una nuova denominazione (Direzione generale per gli enti cooperativi), ma entra a far parte del Ministero delle attività produttive; ne consegue, pertanto, che tutti i riferimenti alla Direzione generale della cooperazione e al Ministero del lavoro contenuti nell'art. 7, l. n. 142/2001 si dovrebbero intendere fatti, rispettivamente, alla Direzione generale per gli enti cooperativi e al Ministero delle attività produttive. Sull'attuale struttura di quest'ultimo Ministero v. il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 175 (regolamento di organizzazione del Ministero delle attività produttive).

¹¹ Attualmente una sola cooperativa è autorizzata a esercitare l'impresa assicurativa.

¹² Secondo Castiello, voce «Cooperazione e cooperative I) Diritto pubblico», in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1988, p. 5, «la prassi di vigilanza bancaria appare tradizionalmente protesa all'evidenziamento e tutela di uno solo degli interessi pubblici concorrenti: quello della tutela del risparmio, laddove i concorrenti interessi alla promozione della cooperazione di credito e alla tutela della sua identità hanno incontrato una marginale presenza (il primo), e una pressoché totale indifferenza (il secondo) nei procedimenti amministrativi nei quali hanno preso corpo gli interventi delle autorità creditizie».

Una prova significativa di tale non commendevole prassi parrebbe essere il recente (aprile 2002) provvedimento della Banca d'Italia circa i ristorni (attribuiti ai soci come impieghi di utili) nelle banche di credito cooperativo. Questa autorità, infatti, sull'altare della sana e prudente gestione sacrifica uno dei tratti che potrebbero essere più qualificanti delle cooperative in parola, imponendo in modo indiscriminato a qualsiasi banca di credito cooperativo (prescindendo pertanto dalla sua patrimonializzazione e dalla sua capacità di autofinanziamento) due limitazioni al ricorso al ristorno: da un lato, la somma dei ristorni non può eccedere il limite del cinquanta per cento della quota di utile netto che residua dopo le destinazioni obbligatorie a riserva legale e al fondo mutualistico e, dall'altro, almeno la metà dei ristorni deve essere liquidata in modo indiretto, ossia aumentando la partecipazione sociale dei beneficiari.

In particolare la seconda limitazione appena ricordata appare non condivisibile, atteso che potrebbe addirittura precludere il riconoscimento ai soci di questo vantaggio mutualistico, qualora essi abbiano già una partecipazione uguale o comunque prossima al *plafond* legale fissato dall'art. 34, comma 4°, d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (pari a cinquantamila euro); il predetto *plafond*, infatti, è insuperabile (diversamente accade nelle cooperative di lavoro ai sensi dell'art. 3, comma 2°, lett. b), l. n. 142/2001] in caso di capitalizzazione dei ristorni.

¹³ Ovviamente, l'esempio più importante al riguardo è costituito dalle banche di credito cooperativo.

¹⁴ Locuzione utilizzata nell'art. 5, l. n. 366/2001 per indicare le cooperative conformi al modello di cui all'art. 45, comma 1°, Cost.

¹⁵ La quale - come si sottolineerà più avanti - implica tanto un'attività ispettiva, quanto un'attività consulenziale.

tuendo una sezione cooperativa *ad hoc* in tali autorità¹⁶ o, infine, sdoppiando i controlli, riservando cioè quelli relativi all'impresa all'autorità di settore, mentre quelli relativi alle peculiarità cooperative alla Direzione generale per gli enti cooperativi presso il Ministero delle attività produttive o ai corrispondenti uffici degli Enti locali¹⁷.

In collegamento al principio direttivo appena illustrato sarebbe auspicabile che un futuro intervento legislativo - diverso da quello attuativo della delega di cui all'art. 5, l. n. 366/2001, stante il terzo comma di quest'ultima disposizione - non già ribadisca l'esonero dal controllo amministrativo sulla gestione delle banche cooperative legittimate a non esercitare in modo democratico un'impresa mutualistica¹⁸, ma, più drasticamente, imponga a tali cooperative, le quali non concorrono nemmeno a promuovere l'intero movimento cooperativo¹⁹, di mutare la loro forma societaria in un nuovo tipo di società non cooperati-

va a capitale variabile, qualora non intendano perseguire uno scopo mutualistico²⁰. Il che avrebbe l'indubbio pregio di circoscrivere la forma cooperativa alle sole società obbligate a perseguire uno scopo mutualistico²¹.

I consorzi agrari, invece, anch'essi non rientranti nella delega di cui all'art. 5, l. n. 366/2001, rimarranno soggetti alla stessa vigilanza amministrativa e alla stessa revisione contabile obbligatoria prevista per tutte le cooperative di diritto comune ai sensi dell'art. 4, l. 28 ottobre 1999, n. 410 (nuovo ordinamento dei consorzi agrari); il che è coerente con il fatto che tali enti devono perseguire lo scopo mutualistico, almeno nella sua nozione civilistica, in forza del richiamo agli artt. 2514 ss. c.c. operato dall'art. 1, comma 1°, l. n. 410/99.

3. L'oggetto del controllo amministrativo sulla gestione delle cooperative

Seppur con gradi diversi, sia la legislazio-

¹⁶ In questa direzione v. l'ordine del giorno G150 del 27 settembre 2001, non votato dal Senato della Repubblica, ma accolto dal Governo, con cui si impegna quest'ultimo « a prevedere lo snellimento, per quanto possibile, degli adempimenti di tipo formale-burocratico istituendo un settore *ad hoc* per la vigilanza sulle iniziative di finanza etica in seno a Banca d'Italia, rendendo quest'ultima unico referente per questi istituti ».

¹⁷ La proposta da ultimo prospettata non solo pare essere quella più funzionale a un'efficace revisione cooperativa e più coerente con l'intero ordinamento cooperativo, ma è stata recentemente caldeggiata anche dalla stessa Federazione italiana delle Banche di Credito Cooperativo (come risulta leggendo *Credito cooperativo* 2002, maggio, p. 38 ss.), la quale rappresenta la gran parte delle predette banche. Un'importante esemplificazione di come possa funzionare il doppio controllo appena ventilato è costituita dalla vigilanza sulle banche di credito cooperativo della Regione Trentino Alto Adige; ai sensi, infatti, dell'art. 16, commi 8° e 9°, contenuto nel capo I del d.P.G.r. 2 marzo 1994, n. 3/L (approvazione del testo coordinato delle leggi regionali concernenti norme in materia di "Vigilanza sulle cooperative" nonché "Norme in materia di cooperazione di solidarietà sociale"), queste cooperative sono sottoposte al controllo non solo della Banca d'Italia, ma anche degli organi competenti a eseguire la vigilanza amministrativa su tali società; organi, questi ultimi, corrispondenti o a quello dell'associazione di rappresentanza del movimento cooperativo cui aderisce la cooperativa revisionanda, o a quello della Provincia territorialmente competente.

¹⁸ Ossia le banche popolari, molte delle quali non paiono perseguire uno scopo mutualistico. *De iure condito*, sia la maggioranza della dottrina (*ex multis* v. Marasà, *Le banche cooperative* in *Bbct*, 1998, I, p. 529 ss., *ivi* alla p. 550), sia la giurisprudenza di legittimità (Cass., 14 luglio 1997, n. 6349, in *Foro it.*, I, 1998, c. 558) ritengono legittimo che una banca popolare possa non perseguire uno scopo mutualistico. Circa la vigilanza sulle banche popolari cfr., da ultimo, Marano, *Banche popolari e scopo mutualistico*, in *Bbct*, 2001, I, p. 573 ss., *ivi* alle pp. 594-598.

¹⁹ Si rammenta come le banche popolari non siano tenute a destinare parte dei loro utili ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, come invece sono obbligate a fare le banche di credito cooperativo.

²⁰ Durante la corrente legislatura sono stati presentati in Parlamento i seguenti disegni di legge volti a riformare la disciplina delle banche popolari: presso la Camera dei deputati quelli contrassegnati dai numeri 2119, 2599, 2875, 2942 e 3065, mentre presso il Senato della Repubblica quelli contrassegnati dai numeri 1451, 1522 e 1657.

²¹ È dubbia, invece, la necessità di prevedere un perfetto rapporto biunivoco tra scopo mutualistico e società cooperativa; una tale imposizione, infatti, renderebbe illegittime le società mutualistiche diverse dalle cooperative; fattispecie, quest'ultima, ritenuta ammissibile dalla dottrina (forse) maggioritaria (qui rappresentata da Preite, *La destinazione dei risultati nei contratti associativi*, Milano, 1988, pp. 261-265).

ne ordinaria²², sia la Costituzione (art. 45, comma 1°) indicano la mutualità, la democraticità e l'assenza o, comunque, la limitazione dell'intento speculativo come i tratti salienti della cooperazione.

Su queste peculiarità si deve dunque concentrare la vigilanza (ma anche l'assistenza) amministrativa sulla gestione delle cooperative.

Il generale principio appena tratteggiato è ribadito, con estrema chiarezza, nei numeri 1 e 2 della lettera *b*) dell'art. 7, l. n. 142/2001.

In effetti, queste norme, nell'individuare l'oggetto del controllo ordinario amministrativo sulle cooperative, stabiliscono che la revisione cooperativa deve «fornire agli amministratori e agli impiegati delle società cooperative suggerimenti e consigli per migliorare la gestione ed elevare la democrazia cooperativa» e deve «verificare la natura mutualistica delle società cooperative, con particolare riferimento alla effettività della base sociale e dello scambio mutualistico tra socio e cooperativa».

Anche il controllo sull'accessorio ed eventuale scopo lucrativo è condotto sulle cooperative nel momento in cui si accerta il rispetto delle norme - codicistiche e di natura agevolativa (*in primis*, l'art. 26, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47) - volte a circoscrivere tale finalità.

La vigilanza amministrativa, oltre a questo nucleo centrale, deve inoltre verificare sia l'osservanza degli eventuali ulteriori requisiti imposti alla cooperativa per beneficiare di determinate agevolazioni [art. 7, comma 1°, lett. *f*), n. 2, l. n. 142/2001]²³, sia la correttezza dei rapporti instaurati con i soci la-

voratori e il rispetto dei regolamenti interni in materia [art. 7, comma 1°, lett. *c*) e *f*), n. 6, l. n. 142/2001], sia, più in generale, «l'esatta osservanza delle norme di legge, regolamentari, statutarie e mutualistiche» [art. 7, comma 1°, lett. *f*), n. 2, l. n. 142/2001].

Il controllo amministrativo, infine, deve servire ad accertare la consistenza patrimoniale dell'ente [art. 7, comma 1°, lett. *b*), n. 2, e *f*), n. 5, l. n. 142/2001]. Il che pare correlato alla competenza che ha il Ministero delle attività produttive di disporre la liquidazione coatta amministrativa, «qualora le attività della società, anche se questa è in liquidazione, risultino insufficienti per il pagamento dei debiti» (art. 2540, comma 1°, c.c.)²⁴.

4. Le ragioni a sostegno della vigilanza amministrativa sulla cooperazione in generale...

Avendo accertato non solo le cooperative sottoposte alla vigilanza amministrativa sulla gestione, ma anche l'oggetto di tale vigilanza, si può ora cercare di scoprire le ragioni sottostanti al controllo in esame.

L'individuazione di tali ragioni consente l'emersione degli interessi da tutelare attraverso l'intervento pubblico (e delle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo); questi interessi, a loro volta, permettono di fissare le finalità cui deve tendere l'attività del controllore di cooperative e, pertanto, contribuiscono a delimitare la discrezionalità tecnica entro cui deve muoversi la pubblica amministrazione allorché s'ingerisce nella gestione di queste imprese private.

Nel condurre il discorso così impostato

²² Per cogliere i tratti salienti della legislazione vigente rimane sempre proficua la lettura della Relazione ministeriale al codice civile, mentre per il *ius condendum* v. alcuni dei principi generali elencati nell'art. 5, l. n. 366/2001.

²³ Si pensi così all'accertamento delle condizioni soggettive dei soci oppure all'esercizio effettivo di determinate attività di particolare utilità sociale.

²⁴ Concordemente Cotronei, *La nuova vigilanza degli enti cooperativi*, in *Riv. coop.*, 2001, n. 3, p. 9 ss., *ivi* alla p. 10.

pare proficuo distinguere le *rationes legis* riguardanti il controllo della cooperazione in generale da quelle riguardanti la «cooperazione costituzionalmente riconosciuta».

Circa il primo gruppo di motivazioni la ragione principale sembra doversi rinvenire nella presenza di un interesse pubblico a che la cooperativa mantenga sempre le proprie caratteristiche strutturali e funzionali; interesse, quest'ultimo, sicuramente più forte di quello (anch'esso pubblico) che si ha rispetto all'osservanza della disciplina civilistica delle società lucrative; il codice civile, infatti, prevede per le società appena ricordate il controllo esterno del solo giudice ordinario²⁵.

Questa diversità di trattamento si potrebbe forse giustificare nella misura in cui si ritenesse innaturale che un insieme di soggetti possa esercitare un'impresa perseguendo uno scopo mutualistico attraverso un'organizzazione democratica; l'intervento del revisore o dell'ispettore, dunque, servirebbe a evitare che la cooperativa si adegui *durante societate* al naturale modo di agire o comunque muti di fatto il proprio scopo. Viceversa, le società lucrative non dovrebbero essere soggette a una vigilanza simile a quella valevole per le cooperative, poiché nelle prime la dialettica tra maggioranza e minoranza sarebbe sufficiente a garantire - con l'ausilio eventuale della magistratura il cui intervento

verrebbe, di norma²⁶, sollecitato dai soci - un soddisfacente controllo circa il rispetto della disciplina legale; tutto ciò in base alla congettura secondo la quale i soci, anche se con potere deliberativo minoritario, sarebbero naturalmente spinti a perseguire uno scopo lucrativo con un'organizzazione plutocratica.

Se così è, si capisce il perché s'imponga alle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo di «fornire agli amministratori e agli impiegati delle società cooperative suggerimenti e consigli per (...) elevare la democrazia cooperativa» [art. 7, comma 1°, lett. b), n. 1, l. n. 142/2001]; in tal modo, infatti, la vigilanza concorre a predisporre le condizioni affinché i soci possano effettivamente ed efficacemente partecipare alla gestione della cooperativa e, pertanto, assicurare alla collettività che la loro società non smarri il proprio scopo mutualistico.

Oltre alla necessità di salvaguardare le peculiarità causali e strutturali della cooperativa, la vigilanza deve tendere a evitare che un patrimonio sociale parzialmente di proprietà della collettività, essendo le riserve in vario grado indivisibili tra i soci²⁷, sia gestito senza un'adeguata perizia²⁸; conseguentemente, l'intervento esterno è qui volto a tutelare la comunità nazionale da comportamenti opportunistici degli amministratori e/o dei soci della cooperativa²⁹. Non va poi dimenticato come alle coope-

²⁵ Sulla possibilità di ricorrere all'art. 2409 c.c. qualora la società lucrativa non perseguisse di fatto uno scopo lucrativo, v. l'importante lavoro di Marasà, *Le società senza scopo di lucro*, Milano, 1984, p. 594 ss.

²⁶ Resta, infatti, l'ipotesi in cui i provvedimenti *ex art.* 2409 c.c. vengano adottati su richiesta del pubblico ministero, come è previsto dall'ultimo comma della disposizione testé citata.

²⁷ Dalla lettura della lettera a) dell'art. 5, comma 2°, l. n. 366/2001 si evince che il legislatore delegato è obbligato a prevedere dei limiti alla distribuzione delle riserve anche per le cooperative disinteressate a conformarsi al modello costituzionale.

²⁸ Analogamente Costi, *Proprietà e impresa cooperative nella riforma del diritto societario*, in *Giur. comm.*, 2001, I, p. 128 ss., *ivi* p. 131, il quale scriveva però (prima dell'approvazione della l. n. 366/2001) che il controllo governativo sulla gestione delle cooperative « non si giustifica per le cooperative non protette delle quali i soci sono "proprietari", in quanto possono appropriarsi dell'intero patrimonio sociale ».

²⁹ In questo senso cfr. già la Relazione ministeriale al codice civile (n. 1029, primo e secondo capoverso), dove si giustifica la necessaria vigilanza amministrativa per la « tanta importanza sociale » del fenomeno cooperativo e per evitare che « i mezzi messi insieme dai cooperatori vadano dispersi per opera di amministratori o di liquidatori incapaci o disonesti ».

rative non venga imposto alcun ammontare minimo del capitale sociale, il quale, per di più, è variabile³⁰. I creditori di queste società, dunque, a differenza di quelli delle altre società con personalità giuridica, necessitano di una particolare tutela a causa dell'insicura garanzia costituita proprio dal capitale sociale³¹.

Nel terminare l'esame del primo gruppo di motivazioni va rammentato come la vigilanza in commento dovrebbe anche assicurare una certa omogeneità del movimento cooperativo, nonostante la sua presenza nei settori più diversi dell'attività umana³². La realizzazione di tale obiettivo sarà senz'altro facilitata se si addiverrà a una disciplina codicistica che regoli in modo sintetico i tratti comuni della cooperazione³³; il che dovrebbe rispondere a uno dei principi indicati nell'art. 7, comma 1°, l. n. 142/2001, ossia nella lettera o), dove s'impone al Governo di predisporre una «unificazione di tutti i codici identificativi delle singole società cooperative».

5. ... e sulla cooperazione costituzionalmente riconosciuta in particolare

Circa invece le ragioni sottostanti alla vigilanza delle cooperative conformi al paradigma costituzionale - le uniche che in fu-

turo potranno essere agevolate (almeno fiscalmente) ai sensi dell'art. 5, comma 1°, lett. e), l. n. 366/2001 - sembra che tra tali ragioni emerga con evidenza quella consistente nella verifica in capo alla cooperativa della sua funzione sociale costituzionalmente intesa³⁴.

In effetti, come è stato giustamente rilevato³⁵, solo se si ancora la vigilanza sulle cooperative agevolate al perseguimento di questo fine si può evitare che l'autorità pubblica operi solo con «interventi formali, negativamente contrassegnati da quell'ormai generalizzato fenomeno di deformazione dei meccanismi di controllo presenti nella nostra organizzazione amministrativa».

La vigilanza in commento deve avere, tuttavia, una funzione tanto ispettiva, quanto consulenziale; le cooperative conformi al modello tracciato dall'art. 45, comma 1°, Cost., infatti, nel momento in cui sono controllate, devono essere anche promosse e favorite, giacché enti privati idonei «a trasferire sul terreno economico i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale»³⁶.

Nel concludere l'analisi delle ragioni a sostegno della vigilanza sulle cooperative è opportuno commentare il criterio direttivo contenuto nella lettera l) dell'art. 7, l. n.

³⁰ Vi sono tuttavia innumerevoli esempi di società a capitale variabile alle quali la legge impone di possedere un capitale minimo; si pensi, per restare al mondo cooperativo, alle cooperative di credito [art. 14, comma 1°, lett. b), d.lgs. n. 385/93].

³¹ In generale, sulla complessa serie di misure designabili come «regole del capitale» v. per tutti d'Alessandro, in Allegri e altri, *Diritto commerciale*, terza edizione, Bologna, 1999, pp. 179-183.

³² Di nuovo, la Relazione ministeriale al codice civile (n. 1029, primo e secondo capoverso) è interessante sul punto, nel momento in cui assegna alla vigilanza in esame il compito di «dare unità alla disciplina legale della cooperazione».

³³ Nel predisporre, allora, la disciplina civilistica delle cooperative risulta ancora d'attualità il suggerimento di Verrucoli, *Per la riforma della società cooperativa*, cit., p. 19, secondo il quale elementi utili per ricostruire tale disciplina si trarrebbero partendo dalle peculiarità dei diversi settori cooperativi.

Circa una futura normativa del ristomo che sia comune a tutte le tipologie di cooperative v. Cusa, *I ristorni nella nuova disciplina delle società cooperative*, in Graziano (a cura di), *La riforma del diritto cooperativo*, Padova, 2002, p. 11 ss., ivi p. 18 ss.

³⁴ Dalla lettura dell'art. 5, comma 1°, lett. a), l. n. 366/2001 parrebbe ricavarsi che anche le cooperative conformi alla sola disciplina civilistica posseggano una funzione sociale, seppur di grado inferiore rispetto a quella delle cooperative conformi al modello costituzionale. Su una funzione sociale delle cooperative latamente intesa cfr. Verrucoli, voce «Cooperative (Imprese)», in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 554 ss.

³⁵ Da Castiello, voce «Cooperazione e cooperative I) Diritto pubblico», cit., p. 2.

³⁶ Così Nigro, *op. cit.*, p. 24 ss.

142/2001, proponendo due precisazioni, le quali, forse, potrebbero evitare possibili fraintendimenti del predetto criterio.

La prima consiste nell'osservare come la vigilanza, anche quella sulle cooperative conformi al modello costituzionale, non si giustifica solo in ragione delle agevolazioni concesse³⁷; in effetti, da un lato, vi possono essere cooperative non agevolate ma comunque controllate dalla pubblica amministrazione³⁸ e, dall'altro, la Costituzione non impone una necessaria correlazione tra promozione di una determinata forma d'impresa e la previsione di un controllo amministrativo capace di incidere civilisticamente sull'organizzazione che la esercita³⁹.

La seconda è invece volta a ricordare al legislatore il legame fondamentale che deve esservi tra agevolazioni concesse e grado di conformità della cooperativa ai caratteri cooperativi: se la minima conformità a questi ultimi sarà assicurata dall'osservanza della disciplina codicistica, quella massima sarà invece assicurata dalle cooperative che intendano vedersi riconosciuta la più alta funzione sociale costituzionalmente intesa. Ma se si condividono le precisazioni testé esposte, si dovrebbe convenire sul fatto che «l'intensità e l'onerosità dei controlli» sulle cooperative non andrebbe rapportata - come *prima facie* parrebbe indicare l'art. 7, comma 1°, lett. D), l. n. 142/2001 - all'«entità delle agevolazioni assegnate», essendo queste ultime soltanto la conseguenza del rispetto di ciò che viene accer-

tato, ossia la disciplina degli elementi caratterizzanti le cooperative. Più correttamente, dunque, occorrerebbe correlare la vigilanza alle diverse discipline volte a declinare le nozioni di mutualità, democrazia e lucratività nell'ordinamento cooperativo: tanto più i requisiti imposti alle cooperative permetteranno a esse di conformarsi al paradigma costituzionale e perciò di inverare i principi sanciti negli artt. 1-4 Cost.⁴⁰, quanto più la pubblica amministrazione e le associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo dovranno controllare e promuovere l'osservanza di tali requisiti.

6. I diversi soggetti competenti a vigilare la gestione delle cooperative

Oltre che dallo Stato (o dagli Enti locali) e dalle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, le peculiarità funzionali e organizzative delle cooperative vengono controllate da altri soggetti. Per esaminarli con un certo ordine pare utile distinguere tra controllo interno e controllo esterno e, rispetto a quest'ultimo, tra controllo giudiziario e controllo non giudiziario.

Il controllo interno va condotto, innanzi tutto, dai soci, i quali dovrebbero godere di significativi poteri idonei a renderli effettivamente partecipi della gestione della cooperativa.

Tali poteri, la cui disciplina dovrebbe essere predisposta dal Governo in sede di attuazione della delega di cui all'art. 5, l. n.

³⁷ Secondo Bonfante, *Delle imprese cooperative* in *Commentario del Cod. Civ. Scialoja - Branca*, Bologna - Roma, 1999, p. 700, tuttavia, «la ragione originaria che ha indotto i legislatori, fra cui il nostro, a introdurre tali controlli aggiuntivi è principalmente collegata alla politica di agevolazione della cooperativa».

³⁸ Si pensi alle cooperative rispettose della sola disciplina civilistica, qualora la futura riforma del diritto societario non preveda alcuna agevolazione civilistica in favore delle cooperative.

³⁹ Come fa notare Nigro, *op. cit.*, p. 47, nt. 3, richiamando il dettato del secondo comma dell'art. 45 Cost., il quale impone alla legge ordinaria di tutelare e promuovere le imprese artigiane senza prescrivere una correlata vigilanza specifica.

⁴⁰ Sul legame tra paradigma costituzionale della cooperazione e averamento delle succitate disposizioni v. Cusa, *Riforma del diritto societario e scopo mutualistico*, sia in *Riv. coop.*, 2002, n. 1, sia in Benazzo, Ghezzi e Patriarca (a cura di), *Verso un nuovo diritto societario. Contributi per un dibattito*, Bologna, 2002.

366/2001, dovrebbero essere declinati in rapporto al modello societario prescelto e, eventualmente, al numero dei soci della cooperativa⁴¹. Al di là della disciplina codicistica, eventuali altre disposizioni potrebbero poi riconoscere determinate agevolazioni in proporzione al livello di democrazia partecipativa garantita; quest'ultima, infatti, è un sicuro indice per valutare il grado di funzione sociale (costituzionalmente intesa) attribuibile alla cooperativa. Un aiuto importante alla partecipazione consapevole dei soci e al loro controllo sulla gestione dovrebbe essere garantito dal collegio sindacale, sempre che sia previsto nel modello societario adottato dalla cooperativa.

Rinviano al paragrafo successivo per un esame più approfondito di questo organo *de iure condendo*, si auspica che il legislatore delegato preveda la partecipazione al suo interno di almeno un esperto di diritto della cooperazione quando il collegio sindacale debba controllare la gestione in generale e non soltanto l'attività degli amministratori in materia di scritture contabili; in tal modo, infatti, i sindaci possono contribuire efficacemente a rendere edotti i soci circa il rispetto da parte dell'organo gestorio sia dello scopo mutualistico, sia delle peculiarità strutturali della cooperativa. Proprio per

questa ragione, in presenza di soci non utenti⁴², è augurabile che la nomina di tale esperto sia riservata ai cooperatori.

Se il controllo interno è volto a tutelare l'interesse dei soci, quello esterno dovrebbe invece tutelare interessi generali, molti dei quali sono già stati esaminati nel paragrafo precedente.

Oltre alla vigilanza condotta dalle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo e dall'Ente pubblico (statale o locale), il controllo esterno sulle cooperative è garantito dalle società di revisione e dal giudice ordinario.

Esaminando ora solo l'intervento del giudice ordinario⁴³, seppur brevemente, non essendo oggetto della delega in commento, si osserva come le cooperative siano sottoposte *durante societate* a un doppio controllo di legittimità (da parte vuoi dell'autorità amministrativa, vuoi del giudice ordinario) già in base all'attuale impianto codicistico⁴⁴.

Questa duplicità di competenze si complicherà oltremodo, allorché il Governo dovrà attuare l'art. 5, comma 2°, lett. g), l. n. 366/2001, con cui si impone al legislatore delegato di estendere l'applicazione dell'art. 2409 c.c. anche alle cooperative⁴⁵.

Nonostante il predetto criterio direttivo parrebbe riferirsi alla sola cooperazione

⁴¹ In questa direzione si è mosso, per esempio, il legislatore nazionale spagnolo con l'art. 16, n. 3, lett. g), *Ley 27/1999, de Cooperativas*: « cuando el 10 por ciento de los socios de la cooperativa, o cien socios, si ésta tiene más de mil, soliciten por escrito al Consejo Rector la información que considere necesaria, éste deberá proporcionarla también por escrito, en un plazo no superior a un mes [quando il 10% dei soci della cooperativa, o cento soci se la società ne ha più di mille, richiedono per iscritto al consiglio di amministrazione un'informazione che considerano necessaria, tale organo dovrà fornirla anche per iscritto entro un mese] ».

⁴² Circa la rappresentanza di differenti categorie di soci nel collegio sindacale della cooperativa si rinvia al § 8.

⁴³ Il controllo legale dei conti condotto da una società di revisione sarà invece analizzato nel § 9.

⁴⁴ In senso conforme l'orientamento ormai pacifico della giurisprudenza, qui rappresentata da Cass., 15 maggio 1990, n. 4180, in *Giur. it.*, 1991, I, 1, c. 212, dove è statuito che lo speciale controllo di carattere amministrativo a cui sono sottoposte le cooperative non preclude – in mancanza dell'emissione di uno dei provvedimenti previsti negli artt. 2542 ss. c.c. – la cognizione del giudice ordinario circa la controversia relativa all'impugnazione di una delibera assembleare.

⁴⁵ Il duplice controllo sopra segnalato è già presente per le società di mutuo soccorso ai sensi dell'art. 6, l. 15 aprile 1886, n. 3818 (costituzione legale delle società di mutuo soccorso) e della l. 31 gennaio 1992, n. 59 (nuove norme in materia di società cooperative).

Sull'applicabilità dell'art. 2409 c.c. alle cooperative di diritto comune in base all'ordinamento vigente v., da ultimo, Tatarano, *L'impresa cooperativa*, in *Tratt. di dir. civ. e comm.* già diretto da Cieu e Messineo e continuato da Mengoni, Milano, 2002, XXX, 3, p. 484 ss.

non costituzionalmente riconosciuta, sembra preferibile consentire il ricorso all'art. 2409 c.c. in presenza di qualsiasi cooperativa di diritto comune⁴⁶. In effetti, l'adozione di una disciplina diversa da quella auspicata avrebbe l'incongruo effetto di imporre un controllo maggiore su chi dovrebbe invece essere vigilato in misura minore.

7. Il controllo interno sull'amministrazione delle cooperative: schemi organizzativi...

Dopo aver cercato di inquadrare, benché succintamente, la complicata materia della vigilanza sulle cooperative, si può passare ad analizzare l'oggetto specifico della delega contenuta nell'art. 7, l. n. 142/2001: il controllo sulle cooperative operato dal collegio sindacale, dalle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo e dalla pubblica amministrazione.

Iniziando a esaminare il collegio sindacale, va subito evidenziato come l'approvazione della l. n. 366/2001 sembrerebbe aver fatto perdere molta della forza precettiva dell'art. 7, comma 1°, lett. a), l. n. 142/2001.

In effetti, che la disciplina del collegio sindacale delle società cooperative debba essere riformata discende non più solo dalla disposizione testé citata, ma anche, e soprattutto, dall'art. 5, l. n. 366/2001.

Quest'ultima legge, se letta congiuntamente con il d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria), consente

al legislatore delegato di prevedere ben sette diversi schemi organizzativi attinenti alle competenze che oggi sono attribuite al collegio sindacale delle cooperative⁴⁷.

A mo' di premessa circa i predetti schemi si rammenta come la normativa vigente attribuisca all'organo sociale in parola non solo il controllo legale dei conti, ma anche, più in generale, il controllo sull'intera amministrazione (art. 2403 c.c.)

Seguendo un ordine di crescente complessità societaria, si può partire dalla cooperativa disciplinata secondo le norme dettate per la società a responsabilità limitata senza collegio sindacale. Questa ipotesi legale, già regolata dall'art. 2489 c.c., dovrebbe rimanere anche in futuro stante l'art. 3, comma 2°, lett. b), l. 366/2001, con cui si delega il Governo a «stabilire i limiti oltre i quali è obbligatorio un controllo legale dei conti» della società a responsabilità limitata. Il legislatore delegato, qualora intenda mantenere una normativa analoga a quella attualmente prevista dall'art. 2489 c.c., dovrà coordinarla con l'art. 1, l. n. 59/92, oggi applicabile a qualsiasi società cooperativa.

Un secondo e un terzo schema organizzativo dovrebbero essere costituiti dalle cooperative disciplinate secondo le norme della società a responsabilità limitata con collegio sindacale o secondo le norme della società per azioni non facente ricorso al mercato del capitale di rischio⁴⁸. Entrambe queste fattispecie, attualmente regolate in modo uniforme dagli artt. 2397 ss. c.c., potrebbero essere disciplinate di-

⁴⁶ *Contra* Fauceglia, *Supercoperative: addio ai benefici fiscali*, in *Guida al Diritto*, 2001, n. 40, p. 33 ss., *ivi* alla p. 38.

⁴⁷ Più in generale, sul controllo interno nelle società con personalità giuridica alla luce della l. n. 366/2001 v. Salafia, *Amministrazione e controllo nella legge delega n. 366 del 2001 e responsabilità amministrativa delle società*, in *Società*, 2002, p. 5 ss., e Bianchi, *Il controllo dell'amministrazione nella riforma del diritto societario*, *ivi*, p. 291 ss.

⁴⁸ Va segnalato che la prossima riforma del diritto societario dovrà prevedere due sub-modelli di società per azioni: uno da utilizzarsi quando la società fa effettivamente ricorso al mercato del capitale di rischio, mentre l'altro, il quale corrisponderà al «modello di base unitario» (art. 4, comma 1°, l. n. 366/2001), da utilizzarsi quando la società, pur non facendo ricorso al mercato del capitale di rischio, si riserva la possibilità di farlo in futuro.

versamente, alla luce anche del succitato art. 3, comma 2°, lett. *b*).

Un quarto e un quinto schema organizzativo potrebbero essere rappresentati dalle cooperative disciplinate o secondo le norme della società per azioni, con un consiglio di sorveglianza eletto dall'assemblea dei soci [art. 4, comma 8°, lett. *d*], n. 2, l. n. 366/2001], o secondo le norme della società per azioni con un «consiglio di amministrazione, all'interno del quale sia istituito un comitato preposto al controllo interno sulla gestione, composto in maggioranza da amministratori non esecutivi in possesso di requisiti di indipendenza» [art. 4, comma 8°, lett. *d*], n. 3, l. n. 366/2001]. In entrambi i casi le attuali competenze del collegio sindacale dovrebbero essere attribuite a più soggetti: da un lato, il consiglio di sorveglianza o gli amministratori non esecutivi; dall'altro, i «soggetti individuati secondo i criteri di nomina previsti dalla normativa vigente per il collegio sindacale» [art. 4, comma 8°, lett. *f*], l. n. 366/2001], i quali assicurerebbero il solo controllo contabile⁴⁹.

Un sesto schema potrebbe corrispondere alla cooperativa disciplinata dalle norme della società per azioni che fa «ricorso al mercato del capitale di rischio» [art. 4, comma 2°, lett. *a*], l. n. 366/2001]⁵⁰; nel predetto caso, infatti, il legislatore delegante chiarisce che si dovrà «distinguere il controllo sull'amministrazione dal controllo contabile affidato a un revisore esterno» [art. 4, comma 2°, lett. *a*], n. 1, l. n.

366/2001]; il che comporterebbe l'adozione di un'articolazione simile a quella attualmente in vigore per le società con azioni quotate nei mercati regolamentati.

Un ultimo schema organizzativo, infine, corrispondente a quello già compiutamente regolato dagli artt. 148 ss., d.lgs. n. 58/98, si avrà quando la cooperativa abbia azioni quotate in mercati regolamentati; questo schema si dovrebbe distinguere dal precedente per il maggior grado di idoneità tecnica richiesto al revisore esterno e accertato dalla Consob.

Nell'elencare i possibili schemi organizzativi relativi al controllo dell'amministrazione delle cooperative si è per lo più usato il condizionale, poiché pare che il legislatore delegato goda di una certa discrezionalità sul punto; in effetti, le normative della società per azioni e della società a responsabilità limitata integreranno quella della cooperativa solo se le prime saranno compatibili con la seconda [artt. 5, comma 1°, lett. *g*) e 5, comma 2°, lett. *a*), l. n. 366/2001]; non è escluso, pertanto, che si possano ritenere incompatibili con le specificità dell'ordinamento cooperativo alcune delle articolazioni sopra illustrate.

8. ... e requisiti soggettivi dei controllori

Qualora ci si limitasse a esaminare la l. n. 366/2001 letta insieme all'attuale ordinamento cooperativo, il legislatore delegato parrebbe non essere vincolato a chiedere una particolare capacità soggettiva ai revisori legali delle cooperative. Questo può

⁴⁹ Dal dettato dell'art. 4, comma 8°, l. n. 366/2001 sembrerebbe che il terzo, quarto e quinto schema sopra esposti possano essere scelti liberamente o dalla società per azioni che non faccia ricorso al mercato del capitale di rischio, o da quella che faccia ricorso al mercato del capitale di rischio o da quella che abbia le proprie azioni quotate in mercati regolamentati.

⁵⁰ Come pare ricavarsi dalla Relazione generale provvisoria predisposta dalla Commissione (presieduta da Rovelli) di studio per la revisione sistematica del diritto commerciale (pubblicata nel settembre del 2000), in tale modello dovrebbero sussumersi le società «emittenti strumenti finanziari che, ancorché non quotati in mercati regolamentati italiani, siano diffusi tra il pubblico in misura rilevante» (art. 116, comma 1°, d.lgs. n. 58/98).

La lettura poc'anzi prospettata sarebbe confermata dallo stesso Rovelli, *Dalla riforma Draghi al progetto Mirone e oltre*, in Afferni e De Angelis (a cura di), *Progetto Mirone e modelli organizzativi per la piccola e media impresa*, Milano, 2001, p. 122.

accadere perché l'ottava direttiva comunitaria in materia societaria si applica obbligatoriamente alle sole società di capitali; la relativa disciplina attuativa (d.lgs. 27 gennaio, n. 88) poteva dunque non imporre ai sindaci delle cooperative di essere iscritti nel registro dei revisori contabili⁵¹.

Ciononostante, il richiamo all'art. 21, l. 7 agosto 1997, n. 266 (interventi urgenti per l'economia) operato dall'art. 7, comma 1°, lett. a), l. n. 142/2001, sembra sgombrare il campo da qualsiasi ambiguità circa la professionalità che si dovrà richiedere ai membri del collegio sindacale di qualsiasi cooperativa⁵² e, coerentemente, a tutti gli altri controllori legali dei conti previsti dai diversi modelli legali sopra prospettati.

In effetti, il comma quinto del citato art. 21 stabilisce (in forza di un doppio rimando) che il collegio sindacale di una piccola società cooperativa deve essere costituito già ora soltanto da iscritti nel registro dei revisori contabili; ma, allora, il *ius condendum* rispetterà la l. n. 142/2001 e sarà caratterizzato da una sufficiente coerenza nella misura in cui imporrà l'iscrizione nel predetto registro a tutti i sindaci⁵³ (e agli altri controllori legali dei conti) tanto di una cooperativa piccola, quanto di una cooperativa non piccola.

Resta da comprendere l'ambiguo richiamo al d.lgs. n. 58/98 sempre operato dall'art. 7, comma 1°, lett. a), l. n. 142/2001.

Alcuni lo hanno interpretato nel senso che

il Governo sarebbe obbligato a prevedere in seno al collegio sindacale di una cooperativa una rappresentanza non già delle minoranze degli azionisti (come prescrive il secondo comma dell'art. 148, d.lgs. n. 58/98), bensì delle diverse categorie di soci (come prevede in via facoltativa il secondo comma dell'art. 2535 c.c.)⁵⁴.

L'opinione testé riportata ha l'indubbio merito di non attribuire una portata pleonastica al rinvio in esame; in effetti, come giustamente ha precisato di recente la stessa giurisprudenza⁵⁵, il dato testuale offerto dal d.lgs. n. 58/98 non lascia dubbi circa l'obbligatoria applicazione del citato art. 148 anche alle cooperative, sempre che queste ultime abbiano azioni quotate in mercati regolamentati.

Essendo però necessario esplicitare meglio il criterio direttivo sottostante al richiamo al d.lgs. n. 58/98, si potrebbe affermare che l'art. 7, comma 1°, lett. a), l. n. 142/2001 parrebbe vincolare il Governo a prevedere che il collegio sindacale delle cooperative sia composto di revisori contabili (o esperti cooperativisti) – non necessariamente soci, come stabilisce già la disciplina vigente⁵⁶ – eletti dagli appartenenti a categorie di soci con un potere deliberativo minoritario all'interno dell'assemblea; la presenza di tali categorie di soci si può avere non solo quando siano stati ammessi soci non utenti⁵⁷, ma anche quando la cooperativa offra ai propri

⁵¹ Alla luce del dettato dell'art. 2535, comma 2°, c.c., la dottrina assolutamente maggioritaria ritiene che la legislazione vigente non imponga ai sindaci delle cooperative (di diritto comune) di essere iscritti nel registro dei revisori contabili (per tutti v. Presti, *I sindaci nelle cooperative di credito: un'occasione mancata*, in *Bbct*, 1992, I, p. 802 ss.); di segno opposto, tuttavia, l'argomentata posizione di Poli, *La nuova disciplina del collegio sindacale*, Padova, 1997, pp. 91-102.

⁵² Concordemente Cotronei, *op. cit.*, p. 13.

⁵³ O, almeno, alla loro maggioranza, qualora si aderisca all'idea (proposta nel § 6), di prevedere la presenza di esperti di diritto della cooperazione nei collegi sindacali competenti anche a vigilare l'intera attività amministrativa.

⁵⁴ Di quest'opinione Genco, *La riforma della vigilanza cooperativa nella norma di delega dell'art. 7, legge n. 142/2001*, in *Cooperative & Consorzi* 2001, p. 231 ss., *ivi* alla p. 232.

⁵⁵ T.A.R. Lazio, 18 maggio 2001, in *Società*, 2002, p. 85 e Cons. Stato, 26 marzo 2002, *ivi*, p. 1161.

⁵⁶ Un'applicazione del secondo comma dell'art. 2535 c.c. senza un opportuno adattamento al caso di specie, invece, comporterebbe l'imposizione dello *status socii* a chi fosse interessato a ricoprire la carica di sindaco nelle cooperative.

⁵⁷ In una cooperativa alla quale partecipino anche sovventori, questi ultimi costituirebbero necessariamente una categoria di soci con un potere deliberativo minoritario (art. 4, comma 2°, l. n. 59/92).

membri diversi servizi mutualistici⁵⁸.

È possibile tuttavia - anzi, ciò dovrebbe costituire la norma nella realtà - che la cooperativa sia formata da una sola categoria di operatori. In tal caso, sebbene non vi dovrebbe essere una minoranza precostituita in forza del voto capitaro, si potrebbe nondimeno ipotizzare presente una minoranza di soci ogniquale volta l'assemblea deliberi; sicché, com'è stato già previsto nello statuto di diverse cooperative con azioni quotate, tale minoranza potrebbe essere individuata al momento dell'elezione del collegio sindacale ed essere contestualmente tutelata mediante il c.d. voto di lista.

Considerata però la complessità connessa al predetto esercizio del potere deliberativo, la rappresentanza delle minoranze nel collegio sindacale potrebbe essere imposta solo alle cooperative di maggiori dimensioni o, almeno, a quelle che scelgano un paradigma organizzativo modellato sulla disciplina delle società per azioni.

L'art. 7, comma 1°, lett. a), l. n. 142/2001, se sembra imporre una disciplina del collegio sindacale che assicuri la rappresen-

tanza delle minoranze, non richiederebbe al contrario che questo organo sociale sia composto in maggioranza da soci utenti (o loro rappresentanti)⁵⁹ in presenza di una cooperativa avente anche soci non utenti.

Tale vincolo andrebbe invece precisato⁶⁰, specie qualora l'organo in parola fosse tenuto a controllare l'intera gestione societaria, in modo da impedire - come può accadere *de iure condito*⁶¹ - che i sindaci siano tutti soci non utenti o loro rappresentanti. In effetti, se il collegio sindacale ha il dovere di «controllare l'amministrazione della società» (art. 2403, comma 1°, c.c.) e, successivamente, di riferire all'assemblea ai sensi dell'art. 2429, comma 2°, c.c. circa la conformità o meno della gestione sociale allo scopo mutualistico fissato nello statuto della cooperativa (art. 2, comma 2°, l. n. 59/92), la vigilanza dei sindaci deve essere soprattutto incentrata sulla tutela dei operatori a essere informati.

L'auspicata regolamentazione potrebbe così consentire di adottare un comune *plafond* deliberativo per qualsiasi organo sociale⁶², magari corrispondente a quello

⁵⁸ Si pensi a una cooperativa mista, dove i operatori possano essere sia lavoratori, sia consumatori; se la gran parte dei soci fosse costituita da lavoratori, allora la categoria dei soci consumatori potrebbe pretendere di eleggere la minoranza del collegio sindacale.

⁵⁹ S'intende per soci utenti tutti i operatori, quand'anche appartengano a differenti categorie di soci.

⁶⁰ Per consentire una ponderata riflessione sul punto pare utile riportare l'art. 4, l. n. 59/92 con l'organica disciplina contenuta nell'art. 4, d.d.l. n. 4115 Camera dei deputati, X legislatura (l'intero progetto, insieme alla relativa relazione accompagnatoria, è stato pubblicato in *Giur. comm.*, 1990, I, p. 162), il quale costituisce la matrice originaria della norma ora vigente; se nella l. n. 59/92 si è voluto evitare l'eventuale prevaricazione dei sovventori sui operatori particolarmente all'interno dell'organo assembleare, nella seconda disposizione testé citata si cercava invece di dare una risposta al pericolo di snaturamento della cooperativa a livello soprattutto degli organi di gestione e di controllo (art. 4, commi 7°, 8° e 9°, d.d.l. n. 4115: «I soci finanziatori possono essere eletti amministratori o sindaci qualora l'atto costitutivo lo preveda. Gli amministratori e i sindaci appartenenti alla categoria dei soci finanziatori non possono superare un terzo dei componenti dell'organo. La nomina della maggioranza degli amministratori e dei sindaci è riservata ai soci ordinari»).

⁶¹ L'ordinamento vigente, infatti, non impedisce che il collegio sindacale sia costituito solo da sovventori o da loro rappresentanti. Per Ragazzini, *Nuove norme in materia di società cooperative. Commento alla legge 31 gennaio 1992, n. 59*, Bologna, 2001, p. 189, invece, «la salvaguardia della natura mutualistica» della cooperativa impedirebbe ai sovventori di essere nominati sindaci.

⁶² Il che è stabilito, per esempio, nell'ordinamento statale spagnolo ai sensi dell'art. 14, comma 3°, *Ley*27/1999, *de Cooperativas*.

vigente per l'assemblea dei soci⁶³, in modo che ai cooperatori (o loro rappresentanti) sia sempre assicurata un'ampia maggioranza in tutti gli organi sociali.

Ovviamente, prevedere una determinata composizione soggettiva del collegio sindacale comporta la necessità che ciò sia rispettato sempre, vale a dire anche dopo l'avvenuta nomina del predetto organo; sicché, in caso di revoca, dimissioni o morte di un suo componente si dovranno contemplare modalità di sostituzione tali da garantire la costante osservanza della legge⁶⁴.

I rappresentanti delle diverse categorie di soci nel collegio sindacale possono essere scelti, o direttamente nell'assemblea generale⁶⁵, magari attraverso una disciplina statutaria del voto di lista⁶⁶, o in riunioni

preassembleari⁶⁷ o, infine, nelle assemblee separate delle singole categorie di soci.

9. Le società abilitate al controllo legale dei conti

De iure condito le cooperative devono far controllare il loro bilancio da una società abilitata alla revisione legale⁶⁸ non solo quando abbiano proprie azioni quotate nei mercati regolamentati, ma anche quando rientrino in almeno una delle ipotesi delineate nell'art. 15, comma 2°, l. n. 59/92⁶⁹.

La lettera g) dell'art. 7, comma 1°, l. n. 142/2001 impone al Governo di adeguare i parametri previsti nel citato art. 15, comma 2°, «in relazione all'esigenza di una effettiva congruità dell'obbligo di certificazione rispetto alla consistenza economica e patrimoniale della società cooperativa»⁷⁰.

⁶³ Di recente si è espresso in modo analogo Beuthien, *Genossenschaftsgesetz*, tredicesima edizione, München, 2000, p. 150, allorché si è augurato che il legislatore tedesco consenta in futuro che l'*Aufsichtsrat* possa essere composto fino a un terzo dei propri membri da soci che, pur non essendo utenti, siano competenti in determinati settori (come revisori, avvocati e simili). *De iure condito*, il predetto organo può essere composto solo da cooperatori (§ 9, *Abs. 2, S. 1, Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften vom 1. Mai 1889*, detta *GenG*: «*Die Mitglieder des Vorstands und des Aufsichtsrats müssen Genossen sein*»).

⁶⁴ Una situazione con tratti di somiglianza con quella sopra prospettata si ha già, *de iure condito*, relativamente al collegio sindacale delle società con azioni quotate in mercati regolamentati, il quale deve sempre essere composto anche da sindaci eletti dalla minoranza; sulla disciplina (legale e statutaria) per rispettare ciò cfr. Marchetti e Magnani, in Marchetti - Bianchi (a cura di), *La disciplina delle società quotate nel testo unico della finanza d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58*. Commentario, II, Milano, 1999, pp. 1667-1670.

⁶⁵ Avvalendosi, se del caso, di schede prestampate nelle quali siano indicati i nomi dei candidati; in tale ipotesi, però, come ha chiarito la Suprema Corte (Cass., 29 novembre 2000, n. 15302, in *Società*, 2001, p. 300), è necessario che i soci intervenuti siano preventivamente informati, anche verbalmente dal presidente dell'assemblea, circa «la facoltà di cancellare dalla scheda i nominativi proposti e di sostituirli con altri di proprio gradimento».

⁶⁶ Consentita, in generale, dall'ultima frase dell'art. 2368, comma 1°, c.c., valevole anche per le cooperative ai sensi dell'art. 2516 c.c. Sulla ormai pacifica legittimità dell'anzidetta modalità di votazione cfr., per gli amministratori, Caselli, *Vicende del rapporto di amministrazione*, in *Tratt. delle s.p.a.* diretto da Colombo e Portale, 4, Torino, 1991, p. 23, mentre per i sindaci, addirittura, una norma di legge, cioè l'art. 148, comma 2°, d.lgs. n. 58/98.

⁶⁷ Per l'ammissibilità della suddetta prassi v. Minervini, *Sostituzione del sindaco effettivo con il supplente della medesima categoria*, in *Giur. comm.*, 1975, II, p. 464 ss., *ivi* alla p. 465.

⁶⁸ Come ha cercato di dimostrare Cusa, *I requisiti delle società abilitate alla revisione legale*, Trento, 1997, p. 230 ss., dopo la piena entrata in vigore del d.lgs. n. 88/92 (aprile 1996), la verifica sull'affidabilità della contabilità di un imprenditore richiesta dalla legge a titolo di obbligo o di onere, se deve essere condotta da una società di revisione, spetta in via esclusiva alle società iscritte nel registro dei revisori contabili o nell'albo speciale delle società di revisione; conseguentemente appare illegittimo, essendo contrario all'ottava direttiva comunitaria, il d.Min. Lavoro 7 gennaio 1993 nella parte in cui consente che la revisione legale di determinate categorie di cooperative possa ancora essere svolta da società autorizzate in base alla l. 23 novembre 1939, n. 1966 (disciplina delle società fiduciarie e di revisione); in senso contrario alla predetta tesi, tuttavia, v. la maggioranza della dottrina, qui rappresentata da Valensise, *Revisori contabili e collegio sindacale (diritto transitorio e disciplina «a regime»)*, in *Giur. comm.*, 1994, I, p. 663 ss., *ivi* alla p. 691 ss. e Belviso, *Le società abilitate alla revisione contabile (profili di competenza)*, in *Giur. comm.*, 1995, I, p. 355 ss., *ivi* alla p. 375 ss.

⁶⁹ Poiché si parla di parametri nell'art. 7, comma 1°, lett. g), l. n. 142/2001 non dovrebbe subire alcuna modifica l'ipotesi prevista nell'art. 15, comma 2°, l. n. 59/92 in base alla quale l'obbligo di revisione sorge qualora la cooperativa controlli una s.p.a.

⁷⁰ Circa la revisione disciplinata dall'art. 15, comma 2°, l. n. 59/92 v., *ex multis*, Genco, *I controlli sulle società cooperative* in *Giur. it.*, 1996, IV, c. 418 ss., *ivi* alla c. 419 ss.

La revisione eseguita ai sensi dell'art. 15, comma 2°, l. n. 59/92, così come precisato nel d.Min. Lavoro 7 gennaio 1993, dovrebbe servire non solo a verificare la regolare tenuta della contabilità sociale, ma anche - e in ciò sta la peculiarità di tale revisione esterna - ad accertare se siano state osservate «le disposizioni di legge e di statuto in materia di cooperazione» e, «in particolare, le disposizioni di legge e di statuto relative agli articoli 4, 5, 7, 8, 9 e 11 della legge n. 59/92».

In tal modo si attribuiscono alle società di revisione - convenzionate con le associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo oppure iscritte in un apposito elenco tenuto a cura del Ministero delle attività produttive (art. 15, comma 2°, l. n. 59/92) - competenze che dovrebbero invece essere esercitate esclusivamente dalle succitate associazioni o dal predetto Ministero, allorché verifichino il rispetto delle peculiarità organizzative e funzionali delle cooperative.

La ragione di ciò stava probabilmente nel fatto che gli organismi incaricati della vigilanza cooperativa non erano in grado di effettuare da soli un efficace controllo sulle cooperative di grosse dimensioni⁷¹.

Lo strumento individuato nell'art. 15, comma 2°, l. n. 59/92, tuttavia, considerando anche la sua prassi applicativa, non sembra aver raggiunto risultati soddisfacenti. Il che probabilmente dipende dal fatto che le società di revisione si sono limitate a effettuare ciò di cui sono veramente ca-

paci, ossia la sola revisione contabile e non anche la revisione cooperativa.

Pare allora auspicabile *de iure condendo*, soprattutto alla luce della prossima riforma del diritto societario, che sia eliminata questa peculiare revisione legale dei conti delle cooperative; questa eliminazione non sarà però possibile attuando la delega contenuta nell'art. 7, l. n. 142/2001, atteso che altrimenti si violerebbero alcuni dei criteri direttivi ivi indicati⁷².

Concludendo, dunque, in sede di riforma del controllo contabile delle cooperative si propone di sottoporre queste ultime alla stessa disciplina delle altre società. I tratti caratteristici delle cooperative potrebbero però trovare spazio non solo quando s'individuassero le soglie oltre le quali il controllo contabile diventi obbligatorio⁷³, ma anche quando si precisasse l'oggetto di tale controllo⁷⁴.

Naturalmente, il revisore della contabilità delle cooperative dovrebbe avere una maggior contezza delle peculiarità legate all'impresa mutualistica; il che varrà specialmente in futuro se la prossima riforma del diritto societario prevedrà alcune specifiche disposizioni contabili per le cooperative o se il mondo cooperativo farà un uso più esteso del c.d. bilancio sociale⁷⁵.

10. Lo Stato, gli Enti locali e la vigilanza sulle cooperative

De iure condito la tipica vigilanza sulle peculiarità funzionali e organizzative delle cooperative è condotta dalla pubblica

⁷¹ Conformemente D'Amato, in Bassi (a cura di), *La riforma delle società cooperative. Commento alla Legge 31 gennaio 1992, n. 59*, Milano, 1992, p. 215 ss.

⁷² In particolare, quelli contenuti nelle lettere g) e i) del succitato art. 7, comma 1°.

⁷³ In senso analogo, con riferimento al solo collegio sindacale, v. Poli, *op. cit.*, p. 102.

⁷⁴ Un buon esempio di ciò è costituito dal secondo comma dell'art. 2, l. n. 59/92; va detto, tuttavia, che la prassi applicativa di questa norma è spesso desolante.

⁷⁵ Sulla suddetta materia v., da ultimo, quanto pubblicato in *Riv. coop.*, 2001, n. 4, p. 109 ss. Si segnala, nondimeno, che il tema del bilancio sociale nel settore cooperativo (il c.d. *Förderbilanz* o, con termine meno diffuso, il c.d. *Sozialbilanz*) è stato ampiamente studiato dalla dottrina tedesca fin dagli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso (per tutti cfr. Patera, voce «Förderbilanz», in *Genossenschafts-Lexikon*, Wiesbaden, 1992, p. 201 ss.).

amministrazione in collaborazione con le associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo⁷⁶.

Più precisamente, per le cooperative aventi sede nelle Regioni a statuto ordinario la pubblica amministrazione è rappresentata dalla Direzione generale per gli enti cooperativi presso il Ministero delle attività produttive (e dai competenti uffici periferici dello Stato)⁷⁷, mentre per le cooperative aventi sede in alcune delle Regioni a statuto speciale la pubblica amministrazione è rappresentata dagli organi delle Regioni o delle Province ai quali è attribuito il potere di vigilare le cooperative⁷⁸.

De iure condendo - specialmente alla luce della l. cost. n. 3/2001 e, in particolare, dei nuovi artt. 117 e 118 Cost. introdotti da ta-

le legge - potrebbe (e qui il condizionale è d'obbligo) mutare la suddivisione di competenze tra Stato ed Enti locali circa la vigilanza sulle cooperative⁷⁹.

Del resto un decentramento in questo settore è stato di recente auspicato addirittura dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) attraverso la raccomandazione *The Promotion of Cooperatives Recommendation*, la quale è stata adottata dalla Conferenza generale di questa organizzazione il 20 giugno 2002⁸⁰.

Nella materia in esame, tuttavia, occorre distinguere tra funzione legislativa e funzione amministrativa.

La disciplina fissante l'oggetto della vigilanza e le correlate sanzioni sembrano rimanere saldamente nelle mani del legislatore statale⁸¹, attesa la riconducibilità di

⁷⁶ Il suddetto Ministero non è però l'unico soggetto statale che controlla le cooperative.

Sarebbe allora opportuno che in sede di riforma ci si ricordi di coordinare l'intervento della Direzione generale per gli enti cooperativi con quelli di competenza di altre pubbliche amministrazioni [in particolare, con il controllo condotto dal Ministero dell'economia e delle finanze; sul punto, *de iure condito*, v. l'art. 14, ult. cpv., d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 (disciplina delle agevolazioni tributarie)].

⁷⁷ Circa la vigente legislazione ordinaria nella materia in esame occorre rammentare la l. 15 marzo 1997, n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), il cui art. 1, comma 3°, lett. *h*), stabilisce che la «vigilanza in materia di lavoro e cooperazione» non è trasferita alle Regioni e agli Enti locali, e il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (riforma dell'organizzazione del Governo), il cui art. 28, comma 1°, lett. *a*), stabilisce che è di competenza del Ministero delle attività produttive lo «sviluppo e [la] vigilanza della cooperazione».

Si richiama alla mente inoltre come la sopra indicata Pubblica Amministrazione dovrebbe vigilare, almeno *de iure condito*, anche enti diversi dalle cooperative, come le società di mutuo soccorso o i consorzi agrari.

⁷⁸ L'apparato amministrativo regionale che pare aver dato prova della migliore vigilanza sulle cooperative è quello della Regione Trentino Alto Adige, la cui legislazione in materia è contenuta nel capo I del d.P.G.r. 2 marzo 1994, n. 3/L.

⁷⁹ Sulla riforma costituzionale menzionata nel testo v., da ultimo, Granata, *Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: riflessioni sui percorsi legislativi di attuazione*, in *Foro it.*, 2002, V, c. 87 ss. Per l'impatto della predetta riforma sulla competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome v. invece Ruggeri, *Le regioni speciali*, *ivi*, 2001, V, c. 203 ss. È opportuno ricordare che il più ampio progetto di riforma dell'ordinamento cooperativo fino a ora elaborato - ossia quello approntato agli inizi del 1975 dal Comitato di studio istituito presso il Ministero del lavoro, pubblicato nella sua interezza in Bucci e Cerrai (a cura di), *La riforma della legislazione sulle cooperative*, Milano, 1979, p. 433 - attribuiva già alle Regioni a statuto ordinario importanti competenze in materia di vigilanza della cooperazione (si vedano, in particolare, gli artt. 40, 49, 51, 53-55 di detto progetto).

⁸⁰ Più precisamente, nella raccomandazione sopra indicata si invitano gli Stati membri della suddetta organizzazione a disciplinare e ad attuare in modo decentrato la promozione delle cooperative e la loro vigilanza («*National policies should (...) decentralize to the regional and local levels, where appropriate, the formulation and implementation of policies and regulations regarding cooperatives*»). In base all'art. 19 (6) (b) dello statuto dell'OIL l'Italia ha l'obbligo di sottoporre la raccomandazione in parola ai propri organi competenti, affinché questi ultimi considerino se adottarla o meno; lo Stato italiano, pertanto, non è tenuto a rispettare tale atto internazionale, come emerge chiaramente dall'art. 19 (6) (d) dello statuto testé citato; sul punto v. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1997, p. 156.

⁸¹ Le Regioni sarebbero invece libere di promuovere e favorire le cooperative operanti nel loro territorio ai sensi dell'art. 117, comma 4°, Cost.

Sempre in forza della disposizione testé citata sembrerebbe possibile prospettare una potestà legislativa regionale tanto in materia di organizzazione amministrativa e di azione amministrativa (in argomento v. Corpaci, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni* 2001, p. 1305 ss., *ivi* alla p. 1317 ss.) relative alla vigilanza della cooperazione, quanto in materia di sanzioni amministrative (comminabili a cooperative) non poste a difesa dell'«ordinamento civile» o non appartenenti al «sistema tributario (...) dello Stato».

queste normative all' «ordinamento civile» [art. 117, comma 2°, lett. *d*), Cost.]⁸² o al «sistema tributario (...) dello Stato»⁸³ [art. 117, comma 2°, lett. *e*), Cost.]⁸⁴.

La pubblica amministrazione chiamata ad applicare detta disciplina, invece, dovrebbe essere rappresentata dall'Ente locale (presumibilmente, la Regione o la Provincia competente per territorio)⁸⁵, salvo che lo Stato o la Regione spieghino «le ragioni che li consigliano di trattenere presso di sé tale funzione amministrativa»⁸⁶.

Lo Stato, qualora attribuisse all'Ente locale la funzione amministrativa in materia di vigilanza sulle cooperative, potrebbe però riservarsi «compiti di programmazione, direzione e controllo sull'esercizio delle funzioni da esse attribuite agli enti locali»⁸⁷, nella misura in cui questi compiti assicurino «l'esercizio unitario» (art. 118, comma

1°, Cost.) della funzione amministrativa in esame⁸⁸.

L'indicato passaggio di competenze dalla Direzione generale per gli enti cooperativi all'Ente locale andrebbe in ogni caso eseguito *cum grano salis*, poiché non è raro che l'amministrazione locale (specie in alcune Regioni) sia meno efficiente di quella statale. In tal caso, «sulla base dei principi di (...) differenziazione e adeguatezza» (art. 118, comma 1°, Cost.), parrebbe possibile che lo Stato conferisca la funzione amministrativa nella materia in esame alle sole Regioni in grado di assicurare determinati livelli di efficienza.

11. Le ispezioni straordinarie e le sanzioni irrogabili alle cooperative

La vigilanza sulle cooperative da parte della pubblica amministrazione dovrà avvenire

⁸² Sebbene la locuzione sopra riportata sia di difficile interpretazione (sul punto cfr. Lamarque, *Osservazioni preliminari sulla materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni* 2001, p. 1343 ss.), sembra che si possano ricondurre a essa le sanzioni (e i relativi presupposti applicativi) che s'individuano nel prosieguo di questo paragrafo, poiché ciò inciderebbe in modo significativo sull'organizzazione societaria.

A titolo esemplificativo, allora, concernerebbe la disciplina generale delle società cooperative e, pertanto, sarebbe sussumibile nell' «ordinamento civile» (in argomento v. Lamarque, *op. cit.*, pp. 1345 e 1356, nt. 42), sia l'obbligo per l'autorità amministrativa di verificare il rispetto dello scopo mutualistico (ossia uno degli oggetti della vigilanza), sia lo scioglimento coatto ai sensi dell'art. 2544 c.c. (ossia la sanzione da comminare alla cooperativa non perseguente lo scopo mutualistico).

⁸³ Nella suddetta materia può essere, per esempio, ricondotta una delle sanzioni amministrative irrogabili alla cooperativa, ossia la cancellazione dall'istituendo Albo nazionale delle società cooperative, atteso che tale cancellazione – come si ricava dall'art. 7, comma 1°, lettere *n*) e *p*), l. n. 142/2001 – potrà derivare anche dall'inosservanza di disposizioni riguardanti imposte statali (come l'Irpeg).

⁸⁴ Le competenze legislative regionali riguardanti la cooperazione in generale, sussumibili nelle materie di cui all'art. 117, comma 4°, Cost., parrebbero meno limitate di quella in materia di banche di credito cooperativo ai sensi dell'art. 117, comma 3°, Cost. (dove sono state usate erroneamente le parole «casse rurali» per denominare le banche appena ricordate); in effetti, la potestà legislativa in quest'ultima materia va esercitata dalla Regione rispettando non solo le disposizioni di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 1°, Cost. (aventi spesso un carattere trasversale, incidenti cioè anche sulle materie di competenza regionale), ma anche i principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quelli desumibili dalle leggi statali vigenti. In generale, sulla potestà legislativa regionale dopo la l. cost. 3/2001 v., per tutti, Falcon, *«Modello e transizione» nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni* 2001, p. 1247 ss., mentre sulla difficoltà di individuare i possibili ambiti della legislazione regionale concorrente circa le banche a carattere regionale v., da ultimo, Verzaro, *Due potestà legislative: è conflitto?*, in *Credito cooperativo* 2002, maggio, p. 158 ss.

⁸⁵ *De iure condendo*, dunque, si potrebbe pervenire in materia di vigilanza sulle cooperative a una divisione di competenze tra Stato e Regioni avente taluni tratti di somiglianza con quanto accade oggi tra Stato e alcune Regioni a statuto speciale.

⁸⁶ Così, in un discorso più generale, D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 212 ss., *ivi* alla c. 215, il quale precisa che secondo il nuovo art. 118 Cost. è rovesciato del tutto «il principio del parallelismo», poiché spettano di norma agli Enti locali le funzioni amministrative nelle materie in cui lo Stato gode di legislazione esclusiva o concorrente.

⁸⁷ Sono parole ancora di D'Auria, *op. cit.*

⁸⁸ Nel garantire la suddetta unitarietà potrebbe avere un ruolo significativo la riformata Commissione centrale per le cooperative, come si auspica nel prossimo paragrafo.

Interessanti spunti per addentrare a una razionalizzazione della normativa sul punto possono ricavarsi dalla lettura degli artt. 59-62 del progetto di riforma approvato agli inizi del 1975 dal Comitato di studio istituito presso il Ministero del lavoro, cit.

nire in futuro sia mediante revisioni cooperative⁸⁹, sia mediante ispezioni straordinarie.

Le seconde non si dovrebbero discostare molto dalle attuali ispezioni straordinarie. In effetti, da un lato, i pubblici dipendenti potrebbero intervenire sostanzialmente negli stessi casi già oggi previsti dall'art. 2, comma 3°, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47⁹⁰; non sembra, infatti, che il presupposto fissato in quest'ultima disposizione («ogni volta che se ne presenti l'opportunità») determini un ambito applicativo diverso da quello tratteggiato dal non chiarissimo⁹¹ dettato dell'art. 7, comma 1°, lett. f), l. n. 142/2001 («per accertamenti a campione o sulla base di esigenze di approfondimento derivanti dalle revisioni cooperative e qualora se ne ravvisi l'opportunità»)⁹².

Dall'altro, l'oggetto dell'ispezione straordinaria non pare mutare; l'elencazione esemplificativa contenuta nella succitata lettera f), infatti, corrisponde a quella prevista dal vigente art. 9, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47⁹³, il quale determina l'oggetto di tale vigilanza in forza del rinvio operato dall'art. 2, comma 3°, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47.

Nemmeno le sanzioni irrogabili alle cooperative dovrebbero cambiare con l'attua-

zione della delega in commento.

In effetti, rispetto alle sanzioni di natura civilistica, dovrebbero rimanere sia la gestione commissariale, essendo espressamente richiamato l'art. 2543 c.c. dall'art. 7, comma 1°, lett. p), l. n. 142/2001⁹⁴, sia lo scioglimento per atto dell'autorità (art. 2544 c.c.), essendo la verifica dell'osservanza dello scopo mutualistico proprio una delle finalità principali a cui deve tendere la vigilanza amministrativa⁹⁵.

Rispetto invece alle sanzioni di altra natura, l'attuale cancellazione dal registro prefettizio delle cooperative (art. 11, comma 2°, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47) sarà sostituita dalla cancellazione dal costituendo Albo nazionale (ma articolato per provincia) delle società cooperative [art. 7, comma 1°, lett. p), l. n. 142/2001]⁹⁶. Ciò nondimeno, i presupposti per applicare tali sanzioni dovrebbero essere i medesimi; in effetti, se l'iscrizione in entrambi questi elenchi costituisce un onere per la cooperativa intenzionata a essere agevolata, la relativa cancellazione avverrà quando tale società non osserverà più la disciplina promozionale. Il che potrebbe accadere, per esempio, quando lo scopo effettivamente perseguito dalla cooperativa non sia più suscumbibile all'interno della nozione acces-

⁸⁹ Le quali saranno esaminate nel § 12.

⁹⁰ Come rileva Dabormida, in Alpa e Zatti (a cura di), *Commentario breve al codice civile - Leggi complementari*, t. 2°, terza edizione, Padova, 2000, p. 608, è piena la discrezionalità dell'autorità governativa nel disporre l'ispezione straordinaria.

⁹¹ In effetti, i casi elencati nella suddetta norma sono collegati sia con un « e » sia con un « o ».

⁹² La norma da ultimo citata, infatti, attraverso la frase « qualora se ne ravvisi l'opportunità », contiene il generalissimo presupposto già presente nell'art. 2, comma 3°, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47; sicché la frase « per accertamenti a campione o sulla base di esigenze di approfondimento derivanti dalle revisioni cooperative » costituisce una mera esemplificazione dell'altra frase testé riportata. Sul punto si legga anche Cotronei, *op. cit.*, p. 12.

⁹³ L'unica diversità è costituita dal n. 6 dell'art. 7, comma 1°, lett. f), l. n. 142/2001; tale competenza, tuttavia, sarebbe forse potuta rientrare nel n. 1 della disposizione testé citata.

⁹⁴ Circa i poteri del commissario governativo v., da ultimo, Cass., 5 luglio 2000, n. 8956, in *Società*, 2001, p. 304.

⁹⁵ Sul tema v. *supra*, § 3, dove si parla anche dell'art. 2540 c.c.

Nel futuro ordinamento cooperativo non dovrebbe nemmeno scomparire l'intervento dell'autorità pubblica in caso di irregolarità o eccessivo ritardo nello svolgimento della liquidazione ordinaria, oggi disciplinato dall'art. 2545 c.c.; in materia si segnala anche il d.P.R. 19 dicembre 2000, n. 449 (regolamento per la semplificazione del procedimento per la sostituzione del liquidatore ordinario delle società cooperative).

⁹⁶ Tale pubblico registro sarà succintamente esaminato nel § 13.

soria di scopo mutualistico valevole unicamente sul piano agevolativo⁹⁷.

Sebbene non menzionata nella delega in commento, andrebbe mantenuta la sanzione corrispondente alla sospensione degli effetti dell'iscrizione nel registro prefettizio (ora nel costituendo Albo nazionale), al fine di consentire un'opportuna graduazione delle sanzioni comminabili alle cooperative⁹⁸.

È ragionevole pensare che anche in futuro - come ha più volte ribadito la giurisprudenza sulla base dell'ordinamento vigente⁹⁹ - la pubblica amministrazione sarà legittimata a sanzionare le cooperative solo dopo averle diffidate a provvedere alla regolarizzazione entro un termine stabilito¹⁰⁰. Potrà accadere, tuttavia, che la società inadempiente non sia in grado di (o non voglia) farlo sollecitamente; in tal caso la competente autorità amministrativa potrà sanzionarla senza una previa diffida¹⁰¹.

Come emerge dalla lettera *f*) dell'art. 7, comma 1°, l. n. 142/2001, le future ispezioni straordinarie non avranno più quella funzione anche consulenziale in favore

delle cooperative che invece dovrebbero avere ora ai sensi del combinato disposto degli artt. 2, comma 3°, e 9, comma 2°, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47; la pubblica amministrazione, pertanto, si dovrà limitare a vigilare e, eventualmente, a sanzionare la cooperativa ispezionata.

Diverso discorso vale invece quando i pubblici impiegati sottopongano a revisione cooperativa le società che non siano né aderenti né affidate ad alcuna associazione di rappresentanza del movimento cooperativo; in tal caso, infatti, tali impiegati sono tenuti non solo a controllare, ma anche a consigliare la cooperativa revisionanda.

Allo scopo di garantire su tutto il territorio nazionale un'applicazione organica e coerente della disciplina in materia di vigilanza sulle cooperative, sarebbe quanto mai opportuno riformare l'attuale Commissione centrale delle cooperative, oggi disciplinata nel Capo III del d.lgs. C.p.S. n. 1577/47. Anzi, l'auspicata riforma appare improcrastinabile se e quando lo Stato deciderà di trasferire (in tutto o in parte) all'Ente locale la competenza in questione,

⁹⁷ In questo senso andrebbe dunque interpretato l'art. 7, comma 1°, lett. *p*), l. n. 142/2001, nella parte in cui impone la cancellazione dal costituendo Albo nazionale delle società cooperative degli enti «che non rispettano le finalità mutualistiche». L'inosservanza anche della nozione civilistica di scopo mutualistico dovrebbe comportare, invece, la cancellazione della cooperativa dal registro delle imprese al termine della procedura amministrativa iniziata ai sensi dell'art. 2544 c.c. Sulla distinzione tra una nozione-base di scopo mutualistico, il cui rispetto è essenziale per la stessa esistenza delle cooperative, e una nozione accessoria del medesimo scopo, individuante un potenziale sottoinsieme delle precedenti società e valevole unicamente sul piano agevolativo, si rimanda a Cusa, *Riforma del diritto societario e scopo mutualistico*, cit.

⁹⁸ *De iure condito*, Verrucoli, *La società cooperativa*, Milano, 1958, p. 460, ritiene che sia l'autorità governativa a poter decretare la temporanea sospensione degli effetti dell'iscrizione nei suddetti elenchi. Secondo, invece, la prassi amministrativa detta sospensione è sì possibile, ma è disposta con provvedimento prefettizio (*contra* la Commissione centrale per le cooperative nel parere del 19 giugno 1991); sul punto v. la circolare del Ministero del lavoro del 28 maggio 1953, n. 57/2178 [pubblicata in Direzione Generale per gli Enti Cooperativi (a cura di), *La vigilanza sulle società cooperative e loro consorzi*, Roma, 2001, p. 323] e il r.d. 12 febbraio 1911, n. 278.

Ovviamente, tanto tale sospensione quanto la cancellazione dall'Albo nazionale non potranno incidere sul piano civilistico, come invece faranno le sanzioni corrispondenti a quelle oggi disciplinate dagli artt. 2543 e 2544 c.c. Ai sensi del primo comma dell'art. 14, d.P.R. n. 601/73 l'iscrizione nel registro prefettizio o nello schedario generale della cooperazione costituisce per le cooperative il presupposto necessario per beneficiare delle agevolazioni tributarie previste nel citato decreto.

⁹⁹ Così, *ex plurimis*, Cons. Reg. Sic., 14 dicembre 1962, riportata in Bocchini (a cura di), *Le cooperative in Giurisprudenza d'impresa*, 5, Padova, 1994, p. 251.

¹⁰⁰ Per la legislazione vigente v. l'art. 11, comma 1°, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47.

¹⁰¹ In senso conforme v. T.A.R. Lombardia, 8 febbraio 1984, n. 70, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, p. 1248, e T.A.R. Lombardia, 25 maggio 1977, n. 472, in *Foro it.*, 1978, III, c. 310.

atteso che altrimenti sarebbe probabilmente compromessa la stessa unitarietà di tale funzione amministrativa.

Tuttavia, affinché la predetta Commissione assolva veramente al compito poc'anzi indicato, è necessario riorganizzarla in modo che essa operi assicurando una maggior trasparenza e coerenza nella formulazione dei propri pareri. Per raggiungere questo obiettivo, tra gli altri aspetti, sarebbe opportuno tanto riflettere sul valore giuridico da attribuire a questi pareri, quanto pubblicare in modo periodico e ordinato tali pareri al fine di orientare preventivamente l'operato non solo delle cooperative ma anche della stessa pubblica amministrazione.

Come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, la vigilanza sulle cooperative è condotta sia dalla pubblica amministrazione, sia dalle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo. Il che richiede un coordinamento tra intervento pubblico e intervento privato in questo settore dell'ordinamento. L'ottimale luogo di tale coordinamento pare essere, ancora, la Commissione centrale delle cooperative, nella misura in cui a essa partecipino come membri *pleno iure* anche alcuni rappresentanti del movimento cooperativo.

La Direzione generale per gli enti cooperativi presso il Ministero delle attività pro-

duttive dovrà vigilare anche le associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo¹⁰², affinché queste ultime abbiano (e mantengano) lo standard richiesto - così come sarà fissato nel rispetto del criterio direttivo fissato nell'art. 7, comma 1°, lett. *m*), l. n. 142/2001¹⁰³ - per iniziare (e continuare) a svolgere la revisione cooperativa¹⁰⁴.

Si ricorda, infine, che la Direzione generale per gli enti cooperativi non deve limitarsi a vigilare il movimento cooperativo, ma deve anche promuoverlo¹⁰⁵. In quest'opera promozionale una particolare importanza deve essere sicuramente attribuita alla diffusione dei principi cooperativi elaborati dall'Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI)¹⁰⁶, così come già prevede l'art. 29-*bis*, d.lgs. C.p.s. n. 1577/47; tali principi, infatti, se costituiscono le «linee-guida con cui le cooperative mettono in pratica i propri valori»¹⁰⁷, possono diventare una sorta di *vademecum* della cooperazione autentica.

12. Le associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo e la revisione cooperativa

L'intervento del legislatore delegato dovrebbe essere massimamente innovativo sulle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo¹⁰⁸.

¹⁰² Visto il carattere nazionale di tali associazioni, la suddetta competenza dovrebbe rimanere *de iure condendo* di esclusiva competenza statale.

Laddove invece l'ordinamento consentisse l'esecuzione della revisione cooperativa da parte di associazioni non nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo (come accade *de iure condito*, per esempio, in Trentino Alto Adige), la vigilanza su queste associazioni dovrebbe spettare all'Ente locale territorialmente competente.

¹⁰³ Le associazioni in parola dovranno dimostrare non solo di rappresentare porzioni significative del movimento cooperativo, ma anche di avere un'organizzazione di mezzi e di uomini idonea ad assicurare sia un'adeguata assistenza alle cooperative, sia un'efficiente conduzione delle revisioni cooperative.

¹⁰⁴ Sul punto la vigente disciplina è costituita innanzi tutto dagli artt. 5 e 6, d.lgs. C.p.s. n. 1577/47.

¹⁰⁵ Così dispone, infatti, l'art. 28, comma 1°, lett. *a*), d.lgs. n. 300/99.

Con l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3/2001 lo Stato potrebbe limitarsi nella materia in esame a coordinare gli interventi regionali.

¹⁰⁶ Sulla natura e sull'importanza dei suddetti principi nel nostro ordinamento v. Cusa, *I ristorni nelle società cooperative*, Milano, 2000, *passim*, ma spec. pp. 8-16.

¹⁰⁷ Come proclama l'ultima Dichiarazione di identità cooperativa approvata dall'ACI a Manchester nel 1995, la quale può essere letta in *Riv. coop.*, 1995, n. 22, p. 7.

¹⁰⁸ In generale su di esse v. per tutti Bonfante, *Delle imprese cooperative*, p. 707 ss.

La loro competenza in materia di vigilanza sulle cooperative, comunemente giustificata partendo dall'art. 45 Cost., è stata ribadita dall'art. 7, comma 1°, lett. d), l. n. 142/2001, dove tra l'altro si precisa che l'intervento di questi soggetti privati deve avere «finalità di sostegno, autotutela e autogoverno del movimento cooperativo».

Tale attribuzione di funzioni amministrative da parte dello Stato e delle Regioni ad associazioni di cittadini ha trovato, di recente, un chiaro fondamento costituzionale nel nuovo art. 118 Cost., il cui ultimo comma sancisce il principio di sussidiarietà c.d. orizzontale come criterio per individuare i soggetti privati competenti a svolgere attività d'interesse generale.

Si segnala inoltre come le stesse Nazioni Unite - attraverso la risoluzione 56/114 (*Cooperatives in social development*) adottata dall'Assemblea Generale il 19 dicembre 2001 - abbiano invitato i propri Stati membri a prendere in considerazione le *Draft guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of cooperatives*¹⁰⁹ allorquando intendano modificare la loro legislazione in materia cooperativa. Ebbene, in una delle linee guida contenute in quest'ultimo documento si indica che i rappresentanti del movimento cooperativo non solo do-

vrebbero partecipare alla stesura e al monitoraggio della disciplina cooperativa, ma dovrebbero anche concorrere con i rispettivi Governi (attraverso un' «*effective and equal partnership*») a vigilare le cooperative¹¹⁰.

La principale novità contenuta nella l. n. 142/2001 riguardante l'attività delle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo è costituita dalla trasformazione dell'attuale ispezione ordinaria nella futura revisione cooperativa.

Innanzitutto, si segnala il significativo cambiamento del nome: da *ispezione a revisione*. Questo nuovo nome è sicuramente più coerente con la tradizione del movimento cooperativo internazionale e con esso si intende ribadire¹¹¹ la funzione anche consulenziale della revisione cooperativa¹¹²; il primo compito assegnato al revisore, infatti, è quello di «fornire agli amministratori e agli impiegati delle società cooperative suggerimenti e consigli per migliorare la gestione ed elevare la democrazia cooperativa» [art. 7, comma 1°, lett. b), n. 1, l. n. 142/2001].

La legge delega, inoltre, riduce in modo considerevole la funzione ispettiva riconosciuta al revisore. In effetti, costui deve limitarsi a verificare il rispetto dello scopo concretamente mutualistico¹¹³, la consistenza del patrimonio della cooperativa e

¹⁰⁹ Le succitate linee guida costituiscono l'appendice alla relazione del Segretario generale delle Nazioni Unite del 14 maggio 2001 (A/56/73-E/2001/68).

¹¹⁰ Addirittura, nella stessa risoluzione si sollecitano non solo gli Stati membri, ma anche le competenti organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate a prendere tutte le misure appropriate per sviluppare «*an effective partnership between Governments and the cooperative movement*».

Come emerge chiaramente dal dettato della risoluzione (circa la prevalenza della sostanza sul *nomen iuris* allorquando si debba accertare l'efficacia di un atto internazionale v. per tutti Draetta, *op. cit.*, p. 147 ss.), essa non vincola i soggetti a cui è indirizzata, anche se possiede comunque una sua rilevanza giuridica (su questa rilevanza v. Conforti, *Le Nazioni Unite*, sesta edizione, Padova, 2000, p. 283 ss.).

¹¹¹ In effetti cfr. il vigente art. 9, ult. cpv., d.lgs. C.p.S. n. 1577/47.

¹¹² Cotronei, *op. cit.*, p. 10, si sofferma sull'importanza che dovrà avere l'assistenza alla cooperativa in sede di revisione cooperativa.

¹¹³ Circa la suddetta nozione si rimanda a Cusa, *Riforma del diritto societario e scopo mutualistico*, cit.

l'osservanza dei regolamenti di cui all'art. 6, l. n. 142/2001¹¹⁴.

Un'altra importante novità di questa delega è costituita dal criterio direttivo contenuto nell'art. 7, comma 1°, lett. e), l. n. 142/2001, il quale consente alla pubblica amministrazione di affidare a tali associazioni la revisione delle cooperative non aderenti ad alcuna delle predette associazioni¹¹⁵.

Il che nasce dall'evidente e confessata¹¹⁶ situazione in base alla quale lo Stato non riesce oggi a controllare le cooperative non aderenti.

Nel silenzio della delega contenuta nell'art. 7, l. n. 142/2001 il Governo è libero di stabilire la frequenza della revisione cooperativa; oggi, la corrispondente ispezione ordinaria è effettuata, di norma¹¹⁷, ogni due anni ai sensi dell'art. 2, comma 2°, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47.

I decreti attuativi della delega in commento, infine, dovranno non solo chiarire la natura giuridica dei revisori nominati dalle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo¹¹⁸, ma anche stabilire i requisiti per l'inserimento nell'elenco dei revisori tenuto da ciascuna delle menzionate associazioni; circa la natura dei revisori la lettera b) del citato art. 7, comma 1°, impone al legislatore delegato di qualificarli come incaricati di pubblico servizio

(e non come pubblici ufficiali); dal che derivano, per esempio, importanti conseguenze dal punto di vista penalistico¹¹⁹.

13. L'Albo nazionale delle società cooperative

Le lettere n) e q) dell'art. 7, comma 1°, l. n. 142/2001 prevedono la sostituzione dei registri prefettizi delle cooperative e dello schedario generale della cooperazione - ora disciplinati nel Capo II del d.lgs. C.p.S. n. 1577/47 - con l'istituendo Albo nazionale delle società cooperative; tale Albo, articolato per provincia, sarà tenuto, in via transitoria - ossia fino all'adozione del decreto del Ministro dell'interno previsto dall'art. 9, comma 3°, d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287 (disposizioni in materia di ordinamento degli Uffici territoriali del Governo) - presso le Direzioni provinciali del Lavoro e poi, in via definitiva, presso gli Uffici territoriali del Governo.

Si spera che l'indicato passaggio di competenze, assieme a una più efficace informatizzazione della relativa procedura di iscrizione, possa ovviare all'odierno deficit informativo relativo ai dati sulla cooperazione italiana.

L'iscrizione in questo Albo nazionale, come avviene già per l'iscrizione nel registro prefettizio (art. 16, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47), non servirà per costituire la cooperativa,

¹¹⁴ La lettera c) dell'art. 7, comma 1°, l. n. 142/2001, sebbene sia distinta dalla lettera b) della medesima disposizione, dove si fissa l'oggetto della revisione cooperativa, disciplina anche la revisione cooperativa; il che si ricava sia dal dettato delle lettere d) ed e), sia dal fatto che la competenza sul punto è già attribuita all'ispettore dall'art. 7, comma 1°, lett. f), n. 6, l. n. 142/2001.

¹¹⁵ Tenendo conto anche della surricordata nuova competenza, il legislatore delegato dovrà adeguare i requisiti per il riconoscimento delle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo, ai sensi dell'art. 7, comma 1°, lett. m), l. n. 142/2001.

Un affidamento analogo a quello previsto nella legge in commento era già stato regolato in modo completo nel progetto di riforma elaborato nel 1975 dal Comitato di studio istituito presso il Ministero del lavoro, cit.; circa l'ampio dibattito che aveva suscitato questa normativa sul punto in parola si consiglia di leggere i contributi di Pizzorusso, in Bucci e Cerrai (a cura di), *La riforma della legislazione sulle cooperative*, cit., pp. 199 ss. e 295 ss.

¹¹⁶ Cotronei, *op. cit.*, p. 11.

¹¹⁷ In effetti, per le cooperative sociali ex art. 3, ult. cpv., l. 8 novembre 1991, n. 381 (disciplina delle cooperative sociali) e per le cooperative previste nell'art. 15, commi 1° e 2°, l. n. 59/92 *lo ius conditum* impone un'ispezione ordinaria annuale.

¹¹⁸ Sull'attuale incertezza in materia cfr. Genco, *I controlli sulle società cooperative* cit., c. 423.

¹¹⁹ Così ancora Cotronei, *op. cit.*, p. 12.

ma solo per consentire alla stessa di fruire «dei benefici, anche di natura fiscale» [art. 7, comma 1°, lett. n), l. n. 142/2001]; sicché, l'iscrizione della cooperativa nel predetto Albo dovrà essere preceduta dalla sua iscrizione nel registro delle imprese.

Durante il procedimento di costituzione di una cooperativa agevolata, dunque, quest'ultima dovrebbe essere controllata non solo dal notaio in sede di redazione del contratto sociale¹²⁰, ma anche dal competente ufficio del Ministero delle attività produttive in sede di iscrizione nell'Albo in esame.

La cooperativa che non intenda essere agevolata, invece, benché non controllata al momento della sua costituzione dal predetto Ministero (non essendo tenuta all'iscrizione nell'Albo nazionale), sarà comunque sottoposta alla vigilanza della pubblica amministrazione *durante societate*, secondo le modalità già viste nei precedenti paragrafi.

Probabilmente, con la scomparsa dei registri prefettizi verranno meno anche le commissioni provinciali di vigilanza, previste dall'art. 17, d.lgs. C.p.S. n. 1577/47¹²¹. Ci si chiede se la soppressione dello schedario generale della cooperazione determini l'obbligo d'iscrizione nell'Albo nazionale delle società cooperative anche per le cooperative che oggi sono tenute soltanto all'iscrizione in tale schedario¹²².

Va rilevato, infine, che nell'Albo nazionale delle società cooperative, nonostante la sua denominazione, dovrebbero essere registrati anche gli enti che, seppur di-

versi dalle società cooperative, sono tenuti a essere iscritti nei registri prefettizi delle cooperative in base alla legislazione vigente¹²³.

¹²⁰ Non parrebbe invece dall'autorità giudiziaria in sede di omologazione, considerato che ai sensi degli artt. 3, comma 2°, lett. a), e 4, comma 2°, lett. c), l. n. 366/2001 il legislatore delegato è tenuto a confermare i «principi di cui all'articolo 32, della legge 24 novembre 2000, n. 340».

¹²¹ Sui poteri di queste commissioni v., da ultimo, Tatarano, *op. cit.*, p. 488.

¹²² A titolo esemplificativo si ricordano le banche di credito cooperativo.

Probabilmente si dovrebbe rispondere positivamente al quesito proposto nel testo, se si sottoponessero tali banche anche alla vigilanza del Ministero delle attività produttive, come si è auspicato nel § 2.

¹²³ Si pensi alle società di mutuo soccorso e agli enti mutualistici di cui all'art. 2512 c.c.