

Emanuele Cusa

**LA VIGILANZA COOPERATIVA
COME È E COME DOVREBBE
ESSERE**

Estratto

La vigilanza cooperativa come è e come dovrebbe essere (*)

SOMMARIO: 1. Il dovere di vigilare le cooperative. — 2. Il diritto internazionale e l'Alleanza Cooperativa Internazionale. — 3. Il diritto dell'Unione europea. — 4. Il diritto inglese, tedesco, francese, spagnolo e portoghese. — 5. I Principles of European Cooperative Law. — 6. Cenni storici sulla legislazione italiana. — 7. Il vigente modello italiano. — 8. La necessaria riforma del diritto italiano. — 8.1. Gli enti vigilati. — 8.2. L'oggetto della vigilanza. — 8.3. Il coordinamento tra controllori. — 8.4. La rendicontazione delle società mutualistiche. — 8.5. Gli enti vigilanti e l'esecuzione della vigilanza. — 8.6. I provvedimenti coercitivi.

1. *Il dovere di vigilare le cooperative.* — Il nostro ordinamento giuridico, al pari di altri, sottopone le società cooperative a uno specifico controllo esterno (condotto cioè da soggetti diversi dai soci o dai componenti di organi sociali).

Questo controllo — di seguito denominato vigilanza cooperativa ⁽¹⁾ — si distingue dagli altri controlli esterni cui sono sottoposte le cooperative (ad esempio, in ragione delle attività economiche svolte) per il suo necessario e almeno principale oggetto: le peculiarità strutturali e funzionali di questo tipo di società.

La legge italiana deve regolare la vigilanza cooperativa in forza di un dovere costituzionale dal 1948, di un dovere unionale dal 1957 e di un dovere (meno forte e preciso) internazionale dal 2002.

In forza dell'art. 45, comma 1, secondo periodo, Cost., la «legge» (statale e, se competente, anche regionale e provinciale) deve assicurare, «con gli opportuni controlli», il «carattere di mutualità» e l'assenza di «fini di speculazione privata» della «cooperazione» avente «funzione sociale».

In forza dell'art. 107 trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE) ⁽²⁾, lo Stato italiano deve garantire che le misure promozionali in favore della

(*) Questo scritto è aggiornato al 10 luglio 2025.

⁽¹⁾ Il legislatore italiano predilige decisamente il termine 'vigilanza' a quello di 'controllo' o di 'revisione' nel riferirsi alla vigilanza cooperativa, sia nel codice civile, sia nella legislazione fuori dal codice civile. Similmente si muovono le organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) con l'ormai abrogata raccomandazione 127 del 1966 sulla promozione delle cooperative nei paesi in via di sviluppo e le Nazioni Unite con la relazione del proprio Segretario generale del 14 maggio 2001 (A/56/73-E/2001/68), il cui allegato corrisponde al seguente importante documento per il diritto cooperativo internazionale: Draft guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of cooperatives. Sulla scelta del termine per denominare la vigilanza cooperativa cfr., circa la legislazione italiana, BUONOCORE, *Diritto della cooperazione*, Bologna, il Mulino, 1997, 338-339 e, circa il diritto comparato, MÜNKNER, *Germany*, in AA.VV., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2017, 320-321. Nel prosieguo utilizzerò il sintagma 'diritto cooperativo' per indicare l'insieme delle disposizioni (legali, regolamentari e consuetudinarie) che disciplinano le società cooperative.

⁽²⁾ Corrispondente all'art. 92 del trattato che istituisce la Comunità economica europea, ratificato con l. 14 ottobre 1957, n. 1203.

cooperazione (attuando la medesima disposizione costituzionale appena citata⁽³⁾) trovino come effettivi beneficiari solamente enti incomparabili con altre organizzazioni imprenditoriali e, in particolare, con le società lucrative⁽⁴⁾).

In forza della raccomandazione n. 193 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (di seguito OIL)⁽⁵⁾, denominata Raccomandazione relativa alla promozione delle Cooperative, 2002 (di seguito Raccomandazione OIL 193), l'Italia dovrebbe controllare le cooperative in modo appropriato alle loro caratteristiche.

Durante la nostra storia repubblicana la vigilanza cooperativa è stata disciplinata nel 1947 (con il d.lg. C.p.S. 14 dicembre 1947, n. 1577), riformata nel 2002 (con il d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220) e si accinge a essere nuovamente riformata nel 2026⁽⁶⁾; con questo saggio ritorno così ad occuparmi della vigilanza cooperativa per la terza volta, a distanza di ventitré anni dalla prima⁽⁷⁾.

2. *Il diritto internazionale e l'Alleanza Cooperativa Internazionale.* — L'Italia è membro (al pari di tutti gli altri Stati membri dell'Unione europea) dell'OIL, la cui Conferenza generale ha approvato a Ginevra il 20 giugno 2002 la Raccomandazione OIL 193. Ai sensi dei suoi paragrafi 6 (c), 8 (1) (b) e 10 (1) il nostro Stato dovrebbe — non deve, ma neanche può⁽⁸⁾ — (i) concepire il diritto cooperativo in conformità, sia con la natura e la funzione delle cooperative, sia con i valori e i principi cooperativi indicati nel paragrafo 3 della stessa Raccomandazione⁽⁹⁾, (ii) adottare «misure per il

⁽³⁾ Sul rapporto tra l'art. 45, comma 1, Cost. e la promozione della cooperazione cfr., da ultimo, CUSA, *Il diritto delle organizzazioni imprenditoriali nell'accertamento del requisito di selettività in materia di aiuti di Stato*, in *Riv. soc.*, 2025, 92-93 e 101-104.

⁽⁴⁾ Come si illustrerà nel § 3.

⁽⁵⁾ L'OIL è una particolare organizzazione internazionale, i cui membri possono essere sì solo gli Stati, ma ciascuno dei membri designa quattro propri delegati, di cui due devono essere rappresentanti del Governo, uno rappresentante dei datori di lavoro e uno rappresentante dei lavoratori; questi delegati nazionali compongono la Conferenza generale dell'OIL e tra questi delegati sono scelti i componenti dell'altro organo dell'OIL, il Consiglio di amministrazione; questo è a sua volta composto da cinquantasei persone, di cui ventotto rappresentano i governi nazionali, quattordici rappresentano i datori di lavoro e quattordici rappresentano i lavoratori. L'OIL, costituito nel 1919, fin dal 1920 ha un servizio specializzato nella promozione delle cooperative nel mondo.

⁽⁶⁾ Come anticipato nel *Piano strutturale di bilancio di medio termine - Italia 2025-2029*, 98, scaricabile da www.dt.mef.gov.it.

⁽⁷⁾ In effetti, CUSA, *La vigilanza sulla gestione delle cooperative e la legge n. 142 del 2001*, in *Riv. coop.*, 3/2002, 33 ss. e Id., *Il controllo amministrativo sulle cooperative*, in questa *Rivista*, 2012, I, 220 ss.

⁽⁸⁾ Non deve (ma dovrebbe), poiché la Raccomandazione OIL 193 non è una convenzione OIL ratificata dallo Stato italiano; tuttavia, in quanto raccomandazione OIL, gli Stati membri dell'OIL dovrebbero agire in conformità con le linee guida e le politiche contenute nella Raccomandazione OIL 193 (benché manchino delle sanzioni in caso di loro inosservanza), avendola approvata e dovendola sottoporre «alla autorità o alle autorità competenti, perché sia convertita in legge o perché siano presi provvedimenti d'altro genere» (art. 19, paragrafo 6, Costituzione OIL).

⁽⁹⁾ La Raccomandazione OIL 193 è certamente da considerare lo standard internazionale per promuovere e per disciplinare le cooperative. Questo standard è vincolante per tutti i membri dell'OIL. Secondo HENRY, *Public International Cooperative Law*, in *International Handbook of Cooperative Law*, a cura di Cracogna, Fici, Henry, Berlin-Heidelberg, Springer, 73-76, la Raccomandazione OIL 193 sarebbe vincolante anche per gli Stati che non sono membri dell'OIL, facendo la medesima parte del diritto internazionale pubblico sulle cooperative, anzi essendone il nucleo, in ragione del fatto che rappresenta il primo e l'unico strumento di applicazione universale sul diritto cooperativo adottato da un'organizzazione internazionale. Sulla Raccomandazione OIL 193 si suggerisce di leggere i seguenti tre volumi, tutti pubblicati dall'OIL e reperibili in www.ilo.org: (i) HENRY, *Guidelines for cooperative legislation*³, 2012, 47 ss.; (ii) SMITH, *Promoting cooperatives: an information guide to ILO Recommendation No. 193*², 2014; (iii) *The Story of the ILO's Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193). A review of the process of making ILO Recommendation No. 193, its implementation and its impact*, 2015. Contro il carattere vincolante della

controllo delle cooperative in termini appropriati alla loro natura e funzioni, che rispettino la loro autonomia ... e che non siano meno favorevoli di quelli applicabili ad altri tipi di imprese ed organizzazioni sociali», (iii) assicurare che le cooperative non siano costituite o usate al fine di aggirare il diritto del lavoro e (iv) combattere le false cooperative che violano i diritti dei lavoratori.

La Raccomandazione OIL 193 mutua i sopra ricordati valori e principi dalla *Dichiarazione di identità cooperativa* approvata dall'Assemblea generale dell'Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI, corrispondente all'acronimo ICA che sta per *International Cooperative Alliance*)⁽¹⁰⁾, a Manchester, il 23 settembre 1995 (di seguito la *Dichiarazione ACI*); dunque, anche la *Dichiarazione ACI* è vincolante per lo Stato italiano in ragione del rinvio ad essa operato dal paragrafo 3 Raccomandazione OIL 193⁽¹¹⁾. La *Dichiarazione ACI* è perlopiù silente sulla vigilanza cooperativa (avendo come obiettivo le caratteristiche richieste a una vera cooperativa), riservando indirettamente a tale materia soltanto il seguente passaggio del suo quarto principio (denominato «Autonomia e indipendenza»): «le cooperative sono tenute ad assicurare sempre il controllo democratico da parte dei soci e mantenere l'indipendenza della cooperativa stessa», anche dai pubblici poteri⁽¹²⁾. L'ACI, nello spiegare il principio in parola⁽¹³⁾, sottolinea l'importanza che la vigilanza cooperativa — variabile a seconda della natura, attività e dimensione della società vigilata — sia condotta in modo da garantire principalmente che la cooperativa rimanga un'organizzazione imprenditoriale governata democraticamente dai propri membri e volta a rispondere principalmente ai loro bisogni economici, sociali e culturali; tale vigilanza, sempre secondo l'ACI, può essere condotta in conformità con regole, vuoi concepite dalla stessa cooperativa e/o dall'associazione di rappresentanza cui volontariamente aderisce la medesima, vuoi imposte dai pubblici poteri.

Dal diritto internazionale si ricava un'altra importante direttiva vincolante per il legislatore italiano, allorché disciplina la vigilanza cooperativa; tale potere pubblico deve infatti consultare le organizzazioni che rappresentano le cooperative e i lavoratori, prima

Raccomandazione OIL 193 si è però espresso, tra gli altri, SMITH, (*Promoting*, nt. 8), 28, il quale ritiene che la Raccomandazione OIL 193 indica delle linee guida che non vincolano gli Stati membri dell'OIL nel concepire il loro diritto cooperativo e le loro politiche in favore delle cooperative.

⁽¹⁰⁾ Il suddetto ente è un'organizzazione non governativa riconosciuta dalle Nazioni Unite, fondata nel 1895 e attualmente formata da più di trecento organizzazioni (nazionali e internazionali) di rappresentanza delle cooperative del mondo, operanti in tutti i settori dell'economia.

⁽¹¹⁾ MÜNKNER, *Co-operative Principles and Co-operative Law*², Zürich, LIT Verlag, 2015, 1-21, mette bene in evidenza l'ambiguità del termine 'principio' contenuto nella *Dichiarazione ACI*, poiché esso è usato per indicare vuoi un'idea (astratta e invariabile, indipendentemente dal tempo, del luogo e delle circostanze in cui si applica, accettata come vera dopo essere stata dedotta da una duratura osservazione e dall'esperienza), vuoi una pratica (variabile, a seconda del tempo, del luogo e delle circostanze in cui si applica); tale autore, nell'elencare i principi-idee e i principi-pratiche contenuti nella *Dichiarazione ACI*, avverte che il diritto cooperativo conforme con la *Dichiarazione ACI* deve, rispettando i primi (non corrispondenti a regole operazionali), individuare i secondi (cioè concepire coerenti norme giuridiche dispositive o imperative). Dunque, solo i principi-idee (i principi cooperativi in senso stretto) indicano le caratteristiche indefettabili delle cooperative (cioè la loro identità), ma hanno bisogno dei principi-pratiche per diventare diritto cooperativo; si spiega così la ragione secondo la quale due legislazioni nazionali possano essere rispettose della *Dichiarazione ACI*, ma al contempo essere differenti, avendo tradotto in modo legittimo e differente i principi-pratiche nei rispettivi ordinamenti.

⁽¹²⁾ Sul rapporto tra principio di autonomia e intervento pubblico sulle cooperative cfr. MÜNKNER, (nt. 11), 119-141, ove molte esemplificazioni provenienti da diversi continenti.

⁽¹³⁾ Con le ICA, *Guidance Notes to the Co-operative Principles*, Brussels, 2015, 22, 23, 25, 50 e 51, reperibili in www.ica.coop.

di introdurre o di modificare disposizioni applicabili alle cooperative; questa direttiva è contenuta nel paragrafo 10 (2) Raccomandazione OIL 193 ed è ribadita in modo ancor più deciso dalle Nazioni Unite, a partire dalla risoluzione 56/114 (*Cooperatives in social development*) adottata dalla sua Assemblea generale il 19 dicembre 2001; la predetta risoluzione, in effetti, invitando i propri Stati membri a prendere in considerazione le già citate Draft guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of cooperatives⁽¹⁴⁾ in caso di modifiche ai loro diritti cooperativi, indica che i rappresentanti del movimento cooperativo dovrebbero non solo partecipare alla stesura e al monitoraggio della disciplina cooperativistica, ma anche concorrere con i rispettivi Governi (attraverso una «effective and equal partnership [collaborazione efficace e paritaria]») a vigilare le cooperative.

Da ultimo, a livello internazionale (ma con una valenza perlopiù culturale e comunque senza alcuna rilevanza per la vigilanza cooperativa), la cooperativa — come idea e pratica⁽¹⁵⁾ — è stata inserita dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità, al n. 01200, con deliberazione presa ad Addis Abeba, il 2 dicembre 2016, da un organo di tale organizzazione (denominato Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale), su proposta della Germania⁽¹⁶⁾.

3. *Il diritto dell'Unione europea.* — Il diritto dell'Unione europea non impone ai propri Stati membri di avere una specifica legislazione sulla vigilanza cooperativa né ha mai immaginato di armonizzare sul punto le normative nazionali, come ha invece ripetutamente fatto per la revisione legale dei conti⁽¹⁷⁾.

L'Unione europea non ha nemmeno prescritto una specifica vigilanza cooperativa per le cooperative costituite in conformità con il regolamento 1435/2003/CE relativo allo statuto della Società cooperativa europea (di seguito SCE), seppur in esso si differenzia chiaramente detta vigilanza dalla revisione legale dei conti, come emerge dai

⁽¹⁴⁾ Le succitate linee guida sono state da ultimo indicate nel rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite del luglio 2021 (*Cooperatives in social development*, A/76/209) e nella conseguente risoluzione 76/135 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 16 dicembre 2021 (A/RES/76/135) come rilevante fonte del diritto internazionale sulle cooperative, ad integrazione della Raccomandazione OIL 193; nelle linee guida citate nel testo, al paragrafo 11 (intitolato General law on cooperative or the general section of a single law on cooperative), tra l'altro si precisa che il diritto cooperativo dovrebbe definire le cooperative usando la Dichiarazione ACI. Da ultimo, circa le Nazioni Unite, segnalo il rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite del 17 luglio 2023 (*Cooperatives in social development*, A/78/187) e la conseguente risoluzione 78/175 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 19 dicembre 2023 (A/RES/78/175), ove si invitano gli Stati membri a supportare con più decisione le cooperative, essendo forme imprenditoriali efficaci e sostenibili.

⁽¹⁵⁾ Più precisamente, come «idea and practice of organizing shared interests in cooperatives [idea e pratica di organizzare interessi condivisi in cooperative]».

⁽¹⁶⁾ La suddetta lista è disciplinata nella convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata dall'UNESCO il 17 ottobre 2003, a Parigi; all'art. 2 di questa convenzione, «per "patrimonio culturale immateriale" s'intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how — come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi — che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale».

⁽¹⁷⁾ HIEZ, *Introduction*, in AA.VV., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2017, 11-12, assieme agli altri esperti di diritto cooperativo che hanno redatto i *Principles of European Cooperative Law* (sui quali v. *infra*, § 5), hanno espresso la loro contrarietà a una armonizzazione dei diritti cooperativi degli Stati membri imposta dall'Unione europea.

suoi artt. 70 e 71. In effetti, l'art. 8, par. 2 regolamento 1435/2003/CE si limita a prevedere che la SCE sia soggetta a specifiche vigilanze, tra cui quella cooperativa, solo qualora ciò sia prescritto alle cooperative costituite in conformità con la legge dello Stato membro nel quale la SCE abbia ubicato la propria sede; sede da intendersi sia sociale (o legale) sia amministrativa, dovendo (significativamente) situarsi entrambe nello stesso Stato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 e 8, par. 1, lett. c), ii), regolamento 1435/2003/CE ⁽¹⁸⁾; sicché, ad esempio, la vigilanza cooperativa su una SCE con sede in Germania va condotta ai sensi dei §§ 53 ss. Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (meglio conosciuta come *Genossenschaftsgesetz*, di seguito GenG), esattamente (stante anche il principio di non discriminazione di cui all'art. 9 regolamento 1435/2003/CE) allo stesso modo di come verrebbe condotta se tale SCE fosse una cooperativa costituita secondo il diritto tedesco ⁽¹⁹⁾. Tuttavia, l'ingresso nel diritto dell'Unione europea del modello opzionale rappresentato dalla SCE ha avuto l'indiretto effetto (il cosiddetto *spillover effect*) di influenzare il diritto cooperativo concepito da alcuni Stati membri ⁽²⁰⁾.

Il diritto unionale ha invece inciso sulla disciplina nazionale degli Stati membri che prescrivono o consentono a enti di diritto privato senza scopo di lucro di controllare le cooperative ad essi aderenti, sia mediante la vigilanza cooperativa, sia mediante la revisione legale dei conti; in tali casi, infatti, ai sensi della direttiva 2006/43/CE (cfr. l'undicesimo considerando) e del regolamento 537/2014/UE (cfr. il sesto considerando e l'art. 2, par. 3 e 4), il revisore nominato dai predetti enti deve apparire ed essere indipendente rispetto alla cooperativa vigilata; di conseguenza, alcuni ordinamenti cooperativi — nazionali ⁽²¹⁾ e regionali ⁽²²⁾ — hanno dovuto riformare la vigilanza cooperativa, imponendo agli enti in parola di avere un'organizzazione interna idonea a garantire l'indipendenza di chi esegue la revisione legale dei conti.

⁽¹⁸⁾ Sul punto cfr. CUSA, *Die Verwendung des Betriebsergebnisses*, in *Handbuch der Europäischen Genossenschaft (SCE)*, a cura di Schulze, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2004, 166 ss. Circa la vigilanza cooperativa sulle SCE con sede in Italia (corrispondenti alle cosiddette SCE italiane) è da leggere la cir. Ministero dello sviluppo economico (oggi denominato Ministero delle imprese e del *made in Italy*, di seguito MIMIT) 39 giugno 2006, n. 12903, secondo la quale tali SCE devono essere equiparate alle cooperative di diritto italiano regolate anche dalle norme sulle s.p.a.

⁽¹⁹⁾ In argomento v., tra, gli altri, SCHÖPFLIN, *sub* §§ 8 e 71 SCE, in Beuthien, Wolff, Schöpflin, *Genossenschaftsgesetz*¹⁶, München, C.H. Beck, 2018, 1263 e 1339.

⁽²⁰⁾ Uno degli esempi più significativi del suddetto fenomeno è offerto dal diritto cooperativo tedesco; con la riforma del 2006 il GenG sono state introdotte due novità ispirate dalla disciplina delle SCE: (i) la possibilità che la cooperativa abbia come scopo non più solo quello di rispondere agli interessi economici dei cooperatori («[der] Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder») tramite l'impresa sociale, ma anche quello di rispondere agli interessi sociali o culturali («[die] soziale oder kulturelle Belange») degli stessi soci (§ 1, comma 1, GenG); (ii) la previsione dei soci finanziatori (denominati *investierende Mitglieder* nel § 8, comma 2, GenG).

⁽²¹⁾ Come quello tedesco (§ 55, Abs 2 e 3, GenG) o austriaco [cfr. specialmente § 19, Abs 2, Bundesgesetz über die Revision von Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsrevisionsgesetz 1997, meglio conosciuta come GenRevG 1997)] che impongono alle associazioni di revisione cooperativa (le *genossenschaftlichen Prüfungsverbände* in Germania, necessariamente in forma di associazione riconosciuta; le *Revisionsverbände* in Austria, in forma di associazione o di cooperativa) di condurre anche la revisione legale dei conti relativamente alle cooperative ad esse aderenti; circa la ricordata disciplina tedesca v. SCHÖPFLIN, *sub* § 55, in Beuthien, Wolff, Schöpflin, *Genossenschaftsgesetz*¹⁶, München, C.H. Beck, 2018, 695 ss.

⁽²²⁾ Come quello della Regione Trentino Alto-Adige (cfr. art. 39, comma 4 e 5, l.r. 9 luglio 2008, n. 5) che consente alle riconosciute associazioni di rappresentanza delle cooperative (in forma di associazione o di cooperativa) di svolgere anche la revisione legale dei conti nei confronti delle cooperative ad esse aderenti; in argomento rimando a CUSA, *Die Regelung der Genossenschaften in der Autonomen Region Trentino-Südtirol: ein Beispiel für Italien?*, in *Genossenschaften auf dem Weg in die Zukunft*, Münstersche Schriften zur Kooperation, Aachen, Shaker Verlag, 2011, 35 s.

Infine, il diritto dell'Unione influisce indirettamente sulla disciplina della vigilanza cooperativa, se uno Stato membro (come deve accadere, ad esempio, in Italia, Spagna e Portogallo, in forza delle Costituzioni di questi Paesi) decide di promuovere le cooperative che sono soggette al corrispondente diritto nazionale e che hanno determinate caratteristiche. In effetti, questo Stato è tenuto a garantire un effettivo controllo su tali cooperative, poiché altrimenti si favorirebbero enti irrispettosi dei requisiti giustificanti detta promozione, in difformità con il principio di coerenza, desunto dall'art. 107 TFUE ad opera della Corte di giustizia dell'Unione europea (23).

4. *Il diritto inglese, tedesco, francese, spagnolo e portoghese.* — Per inquadrare il modello di vigilanza cooperativa adottato dal legislatore italiano è molto interessante compararlo con quello presente in alcuni Stati europei; tra questi ho scelto la Gran Bretagna (non più parte dell'Unione, ma ideatrice della prima legislazione sulle cooperative, *The Industrial and Provident Societies Act of 1852*), la Germania, la Francia, la Spagna e il Portogallo; tutti questi Stati sono accomunati dal fatto che devono prevedere una vigilanza delle loro cooperative volta a salvaguardare le loro peculiarità strutturali e funzionali, essendo tenuti a rispettare l'esaminato dovere derivante dall'essere membri dell'OIL (24).

4.1. In Gran Bretagna la vigilanza cooperativa è condotta dalla *Financial Conduct Authority* (di seguito FCA (25)) sulle cooperative registrate ai sensi di queste due leggi (di seguito le cooperative inglesi): (i) *Co-operative and Community Benefit Societies Act*

(23) Sul suddetto principio, applicato alle cooperative italiane agevolate, cfr. CUSA, (nt. 3), 104-106.

(24) A livello planetario, il sistema più interessante di vigilanza cooperativa è presente nella Nazione del mondo in cui vi sono più cittadini, più poveri e più cooperative (intorno alle 800.000, un po' meno di un terzo di tutte le cooperative esistenti sulla Terra): l'India. Non a caso, in questo Paese l'impresa in forma cooperativa è stata vista da decenni come uno dei più efficienti ed efficaci strumenti per migliorare gli standard socio-economici della popolazione (specialmente quella residente nelle aree meno sviluppate). Ciò è stato di recente confermato in modo quadruplice: (i) il novantasettesimo emendamento della Costituzione indiana (del 2011) ha in essa inserito ben quattordici nuovi articoli riguardanti esclusivamente le cooperative, tra cui l'art. 43B (collocato tra le disposizioni riguardanti i principi direttivi della politica indiana) che così recita: «the State shall endeavour to promote voluntary formation, autonomous functioning, democratic control and professional management of co-operative societies [l'India farà tutto il possibile per promuovere la volontaria costituzione, il funzionamento autonomo, il controllo democratico e l'amministrazione professionale delle cooperative]»; (ii) la costituzione nel 2021 di un apposito dicastero — il *Ministry of Cooperation*, la cui *vision* è «*Sabakar se Samriddhi* [prosperità attraverso la cooperazione]» — mediante il quale il regolatore indiano (*rectius*, i regolatori indiani, poiché la Costituzione indiana espressamente prevede che sono competenti in materia l'Unione, gli Stati e le altre entità territoriali che compongono questo immenso Stato federale) sta cercando di creare un sistema ben congeniato, nel rispetto della Dichiarazione ACI, capace di conoscere (specialmente attraverso una capillare informatizzazione), di monitorare (anche sul lato della loro democrazia interna, con apposite autorità pubbliche neo-costituite), di promuovere (pure sul piano della formazione, con una ramificata rete di entità pubbliche specializzate, tra cui la *Tribhuvan Sahkari University*, costituita nel 2025) e di sanzionare le cooperative indiane; (iii) una stretta e rinnovata collaborazione del settore pubblico con il movimento cooperativo indiano e con la sua componente imprenditoriale, costituita da cooperative consortili a livello cittadino, distrettuale, statale e nazionale, alcune delle quali sono, per fatturato, tra le più grosse nel mondo; (iv) un ambizioso piano quinquennale governativo secondo il quale, entro il 2028, si dovrebbe avere almeno una cooperativa multisettoriale in ogni villaggio indiano.

(25) FCA è l'autorità competente a registrare le società mutualistiche (*mutual societies*) in Gran Bretagna. Questa attività è separata da quella che la stessa FCA conduce nel supervisionare i mercati finanziari secondo il *Financial Services and Markets Act 2000*. L'insieme delle *mutual societies* è composto dai seguenti sei gruppi di *societies*: (i) *building societies*, (ii) *community benefit societies*, (iii) *cooperative societies*, (iv) *credit unions* e (v) *friendly societies*. Circa la FCA come autorità di registrazione delle *mutual societies* v. il *Financial Services Act 2012 (Mutual Societies) Order 2018*.

2014 (di seguito CCBS); (ii) Industrial and Provident Societies Act 1965 (sostituita dal CCBS) ⁽²⁶⁾. Le cooperative inglesi devono conformarsi alla fattispecie legale corrispondente alla «bona fide co-operative society» ai sensi della *section 2(2)(a)(i)* CCBS ⁽²⁷⁾.

Le modalità con le quali la FCA vigila le cooperative inglesi sono illustrate nella sua Registration Function under the Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 Guide, periodicamente aggiornata ⁽²⁸⁾ (di seguito RFCCBS; a questo acronimo seguono i numeri corrispondenti alla ripartizione del predetto documento) ⁽²⁹⁾. Nella RFCCBS è precisato che la FCA si limita a controllare che le cooperative inglesi rispettino il CCBS, senza invece assisterle nell'osservanza della stessa disciplina legale ⁽³⁰⁾. La RFCCBS è assai rilevante, poiché integra i concetti chiave attorno ai quali ruota la vigilanza cooperativa, i quali sono solo evocati (nel caso della bona fide co-operative society ⁽³¹⁾) o in parte definiti (nel caso della *co-operative society* ⁽³²⁾) dal CCBS. In ogni caso, se la cooperativa inglese non è qualificabile come bona fide co-operative society, la FCA può cancellarla dal *Mutuals Public Register* ai sensi della *section 5(5)(a)* CCBS ⁽³³⁾.

Ogni cooperativa inglese deve inviare alla FCA il proprio bilancio annuale, entro sette mesi dalla chiusura del relativo esercizio contabile, ai sensi della *section 89(1)*

⁽²⁶⁾ Non invece, ad esempio, sulle cooperative registrate in forma di *company* o di *limited liability partnership*. Al 1° ottobre 2024, l'85% delle cooperative britanniche (6.258 su 7.360 *mutual societies*) erano registrate in base al CCBS.

⁽²⁷⁾ Sul punto cfr. SNAITH, *United Kingdom*, in AA.VV., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2017, 699-706. Il Ministro del tesoro inglese ha chiesto nel giugno 2023 alla *Law Commission* (un'istituzione, disciplinata dalla legge, avente il compito di promuovere la riforma del diritto anglosassone) di presentare un progetto di riforma del CCBS; nel settembre 2024 la *Law Commission* ha pubblicato il Review of the Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014. Consultation Paper, oggetto di consultazione pubblica fino al 10 dicembre 2024, nel quale non sono previste modifiche sulla vigilanza cooperativa; si aspettano ora le raccomandazioni finali che la *Law Commission* presenterà al Ministro del tesoro anglosassone per riformare la CCBS.

⁽²⁸⁾ Nello scrivere questo saggio mi sono avvalso della versione datata luglio 2025.

⁽²⁹⁾ Circa il diritto cooperativo britannico suggerisco di leggere ADDERLEY, *Co-operatives: Linking Practice and Theory*, Manchester, Co-operative Press Limited, 2025, scaricabile da www.ukscs.coop.

⁽³⁰⁾ Cfr. RFCCBS 2.1.1, RFCCBS 2.2.1 e RFCCBS 2.2.2.

⁽³¹⁾ La suddetta nozione è definita dal RFCCBS 4.3.1 («an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly owned and democratically controlled enterprise [un'associazione autonoma di persone unite volontariamente per soddisfare le loro necessità e aspirazioni economiche, sociali e culturali comuni attraverso un'impresa di proprietà comune e controllata democraticamente]»); inoltre la FCA precisa, da un lato (RFCCBS 4.3.2), che tale definizione è anche usata nella Raccomandazione OIL 193 e nella Dichiarazione ACI, ma, dall'altro lato (RFCCBS 4.3.5), che può esservi una *bona fide co-operative society* anche se non sono rispettati il quinto, sesto e settimo principio cooperativo contenuto nella Dichiarazione ACI e che, comunque, «this guidance is not exhaustive. We recognise the flexibility in the principles which are themselves intended as guidelines. There may well be other indicators that a society is a bona fide co-operative society [questa indicazione non è esaustiva. Riconosciamo la flessibilità dei principi contenuti nella Dichiarazione ACI, i quali sono essi stessi intesi come linee guida. Potrebbero esserci altri indicatori che una società sia una *bona fide co-operative society*]» (RFCCBS 4.3.7).

⁽³²⁾ La *section 2(3)* CCBS delimita solamente in negativo la suddetta definizione, quando stabilisce che «“co-operative society” does not include a society that carries on, or intends to carry on, business with the object of making profits mainly for the payment of interest, dividends or bonuses on money invested or deposited with, or lent to, the society or any other person [“società cooperativa” non include una società che svolge, o intende svolgere, attività economiche con l'obiettivo di realizzare utili principalmente per pagare interessi, dividendi o bonus sul denaro investito, depositato o prestato alla società o a qualsiasi altra persona]»; l'interpretazione di questa disposizione è analiticamente illustrata nel RFCCBS 4.2.1-4.2.4.

⁽³³⁾ FCA pubblica sul proprio sito internet un dettagliato rapporto annuale sulla propria attività nei confronti delle *mutual societies* britanniche.

CCBS, accompagnandolo con la relazione del revisore contabile (non necessariamente qualificato, se il bilancio riguarda una «*small society*» ai sensi della *section 83*) e con altre informazioni previste nel relativo modulo di trasmissione (*annual return form*), denominato AR30, contemplato dal RFCCBS 7.1.8; questo modello è particolarmente interessante, poiché, una volta compilato dalla cooperativa, deve contenere le informazioni che l'ordinamento anglosassone impone di trasmettere alla FCA per verificare che la società trasmittente possa ancora essere qualificata come bona fide co-cooperative society ⁽³⁴⁾.

In conclusione, i tratti imperativi del modello anglosassone di vigilanza cooperativa (ben distinta dalla revisione legale dei conti) sono basati soltanto sull'intervento della pubblica amministrazione, alla quale è riconosciuta un'ampia discrezionalità e forti poteri di intervento sulla cooperativa irregolare; tuttavia, i dati e le informazioni strettamente cooperativistici, sui quali la FCA effettua la propria vigilanza, sono assai scarsi e comunque corrispondono a dichiarazioni rese dalla stessa cooperativa; sicché, l'efficacia di questa vigilanza appare limitata, soprattutto qualora mancasse un'adeguata supervisione volontaria degli aspetti cooperativistici da parte delle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo inglese sui loro aderenti.

4.2. Il modello tedesco di vigilanza cooperativa (*Prüfung*) è assai diverso da quello inglese sotto molti aspetti e si caratterizza da tempo (almeno dal 1934 ⁽³⁵⁾) per essere incentrato sulle *Prüfungsverbände* ⁽³⁶⁾. In effetti, il vigente diritto tedesco così stabilisce: (i) attribuisce esclusivamente a queste associazioni di cooperative il potere di condurre

⁽³⁴⁾ Il modello AR30 pone queste cinque domande: (i) «7A.1 What is the business of the society? For example, did you provide housing, manufacture goods, develop IT systems etc. [quali sono le attività economiche della società? Ad esempio, ha fornito alloggi, ha prodotto beni, ha sviluppato sistemi informatici, ecc.]»; (ii) «7A.2 Please describe the members' common economic, social and cultural needs and aspirations. In answering this question, please make sure it is clear what needs and aspirations members had in common [si descriva le necessità e le aspirazioni economiche, sociali e culturali comuni dei membri. Nel rispondere a questa domanda ci si assicuri che sia chiaro quali necessità e aspirazioni i membri avessero in comune]»; (iii) «7A.3 How did the society's business meet those needs and aspirations? You have described the society's business answer to question 7A.1, and in question 7A.2 you have described the common needs and aspirations of members. Please now describe how during the year that business met those common needs and aspirations [in che modo le attività economiche della società hanno soddisfatto tali necessità e aspirazioni? Si è descritto le attività economiche della società rispondendo alla domanda 7A.1 e si sono descritte le necessità e le aspirazioni comuni dei membri rispondendo alla domanda 7A.2. Si descriva ora in che modo, nel corso dell'anno, tali attività abbiano soddisfatto le predette necessità e aspirazioni comuni]»; (iv) «7A.4 How did members democratically control the society? For example, did the members elect a board at an annual general meeting; did all members collectively run the society [in che modo i membri controllavano democraticamente la società? Ad esempio, i membri hanno eletto un consiglio di amministrazione nella loro assemblea generale annuale o tutti i membri hanno gestito collettivamente la società?]»; (v) «7A.5 What did the society do with any surplus or profit? For instance, did you pay a dividend to members (and if so, on what basis); did money get reinvested in the business; put into reserves; used for some other purpose? [che cosa ha fatto la società con gli eventuali avanzi o utili di esercizio? Ad esempio, con essi ha pagato un dividendo ai soci (e in tal caso, su quale base), li ha reinvestiti nella società, li ha accantonati o li ha utilizzati per altri scopi?]».

⁽³⁵⁾ Come ricordano GROSSKOPF, MÜNKNER, RINGLE, *Our Co-op*, Wiesbaden, DG-Verlag, 2009, 134-135, i quali rammentano altresì che dal 1889 tutte le cooperative tedesche sono soggette a una doverosa vigilanza cooperativa. Sul modello tedesco di supervisione cooperativa e sulla sua influenza in altri ordinamenti cfr. MÜNKNER, *Legal framework analysis. National report: Germany*, 2020, scaricabile da www.coops4dev.coop.

⁽³⁶⁾ Prossimamente potrebbero entrare in vigore alcune modifiche della disciplina tedesca sulla vigilanza cooperativa, volte a contrastare più efficacemente le false cooperative, senza però far venir meno la centralità delle *Prüfungsverbände* in detta vigilanza; il che accadrà se sarà approvato il disegno di legge, di iniziativa governativa, presentato una prima volta nel luglio 2024 e una seconda volta nel giugno 2025 (dal nuovo Governo in carica), denominato Gesetzes zur Stärkung der genossenschaftlichen Rechtsform.

la vigilanza cooperativa (§ 55, comma 1, GenG), sotto il penetrante controllo dell'autorità di controllo statale (*Aufsichtsbehörde*) (§§ 56 e 63-64b GenG); (ii) impone a qualsiasi cooperativa di aderire ad almeno una *Prüfungsverband* (§§ 11, comma 2, n. 3, 54 e 54a GenG); (iii) subordina la costituzione di qualsiasi cooperativa ad una preventiva valutazione di una *Prüfungsverband* sul costituendo ente (§§ 11, comma 2, n. 3 e 11a, comma 2, GenG), di modo da offrire al tribunale tutti gli elementi per decidere se iscriverla nel registro delle cooperative (*Genossenschaftsregister*), con il conseguente acquisto della personalità giuridica (§§ 11a e 17 GenG)⁽³⁷⁾; (iv) sottopone ogni cooperativa alla vigilanza cooperativa condotta dal *Prüfungsverband* di appartenenza (§§ 53, comma 1, 53a, comma 1 e 55, comma 1, GenG)⁽³⁸⁾.

In modo condivisibile, il diritto comune tedesco modula l'oggetto e la frequenza della vigilanza cooperativa sulla base della dimensione dell'impresa esercitata dalla cooperativa: (i) è normalmente biennale, ma diventa annuale per le cooperative aventi il totale dell'attivo dello stato patrimoniale superiore a 2.000.000 euro (§ 53, comma 1, GenG)⁽³⁹⁾; (ii) ha un contenuto semplificato per le micro cooperative (*Kleinstgenossenschaften*), tra l'altro aventi il totale dell'attivo dello stato patrimoniale non superiore a 450.000 euro, il totale dei ricavi non superiore a 900.000 euro e non più di una media annua di dieci dipendenti (§ 53a GenG); (iii) include la revisione legale dei conti per le cooperative con il totale dell'attivo dello stato patrimoniale superiore a 1.500.000 euro e il totale dei ricavi superiore a 3.000.000 euro (§ 53, comma 2, GenG)⁽⁴⁰⁾.

I §§ 57-60 GenG sono ben congegnati nel disciplinare i rapporti tra gli organi di amministrazione e di controllo della cooperativa⁽⁴¹⁾, i soci e il vigilante *Prüfungsverband* durante l'esecuzione della vigilanza cooperativa, condotta ovviamente da esperti⁽⁴²⁾; al termine di tale controllo la relativa relazione (*Prüfungsbericht*) indica se la cooperativa abbia effettivamente perseguito lo scopo mutualistico (§ 58, comma 1, terzo periodo, GenG); in caso di irregolarità riscontrate, anche i soci sono prontamente informati ed eventualmente convocati in assemblea da parte dello stesso *Prüfungsverband*.

L'oggetto ordinario della vigilanza cooperativa è triplice: (i) verificare la corretta tenuta della documentazione (tra cui, *in primis*, dei libri contabili e dei bilanci di esercizio)⁽⁴³⁾; (ii) verificare la situazione economica, patrimoniale e finanziaria della cooperativa, con particolare riferimento alla sua sostenibilità economica; (iii) verificare

⁽³⁷⁾ Sui vantaggi e svantaggi di questo necessario parere del *Prüfungsverband* cfr. MÜNKNER, (nt. 1), 322 s., il quale tra l'altro evidenzia, circa i vantaggi, il fatto che tale parere consente sia di ottenere solo lo 0,5% di cooperative insolventi tra quelle neocostituite, sia di preservare la reputazione della forma cooperativa e dell'intero movimento cooperativo.

⁽³⁸⁾ Se la cooperativa aderisce a più *Prüfungsverbände*, la vigilanza cooperativa è eseguita dal *Prüfungsverband* cui ha aderito per primo, salvo diverso accordo tra la cooperativa e i *Prüfungsverbände* interessati (§ 55, comma 4, GenG).

⁽³⁹⁾ Il *Prüfungsverband* ha però il potere di sottoporre la cooperativa a revisioni straordinarie, ogni volta che lo ritenga opportuno (§ 57, comma 1, secondo periodo, GenG).

⁽⁴⁰⁾ Nel 2024 c'erano circa 7.000 cooperative tedesche con circa 20 milioni di soci.

⁽⁴¹⁾ GROSSKOPF, MÜNKNER, RINGLE, (nt. 35), 140, insistono molto sulla necessaria collaborazione tra organo di controllo (*Aufsichtsrat*) e *Prüfungsverband*.

⁽⁴²⁾ Ai sensi del § 55, comma 1, terzo periodo, GenG, le persone fisiche che eseguono la vigilanza cooperativa devono essere sufficientemente formati ed esperti in vigilanza cooperativa. Un crescente numero di persone abilitate a esercitare la vigilanza cooperativa ha ottenuto anche l'abilitazione come revisore legale dei conti.

⁽⁴³⁾ MÜNKNER, (nt. 1), 321 e 329 ss., evidenzia il rischio che la vigilanza cooperativa, anche in ragione dell'inadeguata preparazione dei revisori cooperativi, si avvicini sempre di più a una ordinaria revisione legale

la gestione della cooperativa (l'elemento peculiare della vigilanza cooperativa) al fine di accertare che sia condotta perseguendo lo scopo mutualistico (*rectius*, il *Förderzweck* ai sensi del § 1, comma 1, GenG) ⁽⁴⁴⁾. Quest'ultima verifica è facilitata se l'organo amministrativo redige (ma ciò non è imposto dalla legge ⁽⁴⁵⁾) un piano per perseguire tale scopo (*Förderplan*) e una successiva relazione di rendicontazione circa tale perseguimento (*Förderbericht*) ⁽⁴⁶⁾.

La cooperativa, se non persegue lo scopo mutualistico, può essere sciolta con sentenza, su richiesta della competente autorità statale, in forza del § 81, comma 1, GenG.

4.3. Solo dal 2014 l'ordinamento francese ha imposto la vigilanza cooperativa per tutte le cooperative ⁽⁴⁷⁾, prima prescritta solo per alcuni settori cooperativi ⁽⁴⁸⁾.

Più precisamente, la vigilanza cooperativa (*révision coopérative*) è disciplinata dall'art. 25-1 all'art. 25-5 della *loi 47-1775* du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération (contenente il diritto comune delle cooperative francesi). In queste disposizioni si regola nel seguente modo la *révision coopérative*: (i) esamina in modo critico e analitico l'organizzazione e il funzionamento della cooperativa sulla base dei principi cooperativi definiti nella *loi 47-1775* e delle regole specifiche a tale società applicabili, comparandola con altre analoghe cooperative e, se del caso, propone alla medesima delle misure correttive ⁽⁴⁹⁾; (ii) va condotta ogni cinque anni, salvo che lo statuto sociale preveda una frequenza inferiore o sia richiesta da almeno un decimo dei soci, da un terzo dei componenti dell'organo di amministrazione o di controllo o dalla competente autorità statale; (iii) deve essere eseguita alla fine di tre esercizi consecutivi in perdita o

dei conti; questo rischio è aumentato dal fatto che in diverse legislazioni nazionali il diritto delle organizzazioni imprenditoriali tende a ridurre le differenze tra le cooperative e le altre società.

⁽⁴⁴⁾ Sul peculiare oggetto della vigilanza cooperativa tedesca rimando ai seguenti autori: MÜNKNER, (nt. 1), 319-331; GROSSKOPF, MÜNKNER, RINGLE, (nt. 35), 135-138; SCHÖPFLIN, *sub* § 53, in Beuthien, Wolff, Schöpflin, *Genossenschaftsgesetz*¹⁶, München, C.H. Beck, 2018, 660-674. Circa invece le differenze tra controllo esterno sulle cooperative e controllo esterno sulle s.p.a. e sulle associazioni nell'ordinamento tedesco, anche diacronicamente, cfr. DONSCHEN, *Die genossenschaftliche Pflichtprüfung. Vergleich mit Vereins- und Aktienrecht*, Aachen, Shaker Verlag, 2008.

⁽⁴⁵⁾ Come ricorda PICKER, *Genossenschaftsidee und Governance*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2019, 419, al quale rinvio (456-470) per una serie di osservazioni, anche *de iure condendo*, sulla vigilanza cooperativa.

⁽⁴⁶⁾ MÜNKNER, (nt. 1), 326-328, illustra come dovrebbero essere redatti i due documenti ricordati nel testo e i relativi parametri di misurazione e avverte che, nella realtà, alcune di queste relazioni scorrettamente riportano non già il perseguimento dello scopo mutualistico, bensì la sola destinazione altruistica di una parte degli utili di esercizio.

⁽⁴⁷⁾ Più precisamente, ai sensi del decreto del *Conseil d'Etat* n. 2015-800 del 1° luglio 2015, sono soggette alla doverosa procedura di *révision coopérative* tutte le cooperative che abbiano almeno due cooperatori e il totale dei ricavi, al netto delle imposte, per due esercizi contabili consecutivi, superiore a 30.000 euro.

⁽⁴⁸⁾ Circa la disciplina comune e speciale della vigilanza cooperativa francese cfr. HIEZ, *Sociétés coopératives*³, Paris, Dalloz, 2023, 370 ss. Nel 2022 c'erano in Francia 22.410 cooperative con circa 31 milioni di soci.

⁽⁴⁹⁾ Così precisa il documento che è denominato *Révision coopérative. Principes et normes. Cahier des charges pour les sociétés coopératives non régies par un statut particulier* e che è stato approvato il 18 marzo 2016 dal *Conseil supérieur de la coopération*. Questo *Conseil* — presieduto dal *Ministre de l'économie sociale et solidaire* o un suo rappresentante e composto da quattro parlamentari, da dodici rappresentanti della pubblica amministrazione e da trenta delle organizzazioni cooperative — definisce i principi ed elabora le norme sulla *révision coopérative*, in forza dell'art. 5, ultimo comma, *loi 47-1775*. Nel documento in parola si precisa che la *révision coopérative* esamina gli aspetti legali, amministrativi e di *governance* delle cooperative, mentre non è una revisione contabile né una certificazione dei conti, né un'analisi limitata ad accertare i principali indici di gestione e di equilibrio finanziario.

se le perdite di un esercizio siano almeno pari alla metà dell'importo più elevato raggiunto dal capitale sociale della cooperativa; (iv) è eseguita da un *réviseur coopératif* appositamente abilitato con decreto prefettizio, previo parere motivato del *Conseil supérieur de la coopération*, nominato assieme a un revisore supplente dall'assemblea generale dei soci ⁽⁵⁰⁾; (v) si conclude con un apposito rapporto (*rapport de révision*) che deve essere presentato e discusso nell'assemblea generale dei soci; (vi) se il rapporto indica significative irregolarità ed esse non sono spontaneamente eliminate dalla cooperativa, questa rischia dal pagamento di una sanzione pecuniaria fino allo scioglimento coatto deciso dal Ministro competente.

4.4. L'ordinamento spagnolo, almeno relativamente alla legislazione statale rappresentata dalla *ley* 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, non prevede una vigilanza cooperativa, intesa come controllo periodico esterno sulle peculiarità organizzative e funzionali della cooperativa.

Si impone, invece, un costante autocontrollo della cooperativa su tali peculiarità. In effetti, da un lato, l'art. 1, comma 2, *ley* 27/1999 prescrive che ogni cooperativa spagnola conformi la propria struttura e il proprio funzionamento con i principi cooperativi, così come consolidati nella Dichiarazione ACI e recepiti nella predetta legge; dall'altro lato, la cooperativa è tenuta a pubblicare alcune informazioni circa le peculiarità in parola nei propri periodici documenti contabili (cioè nel bilancio di esercizio e nella relazione degli amministratori), sui quali viene condotta una classica revisione legale dei conti ⁽⁵¹⁾ e non anche una vigilanza cooperativa ⁽⁵²⁾.

Tuttavia, le irregolarità circa le peculiarità cooperative sono accertabili dall'*Inspección de Trabajo y Seguridad Social* (sempre d'ufficio, a seguito di sua iniziativa o dopo istanza o denuncia di terzi), quando tali irregolarità attengano a «normas del orden social» riguardanti i soci lavoratori delle cooperative, ai sensi dell'art. 19, comma 1, lett. f), *ley* 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

In aggiunta segnalò due ulteriori competenze in materia di diritto cooperativo assegnate all'amministrazione pubblica chiamata precipuamente a far rispettare il diritto del lavoro: (i) ai sensi dell'art. 113 *ley* 27/1999 il ricordato *Inspección* deve vigilare l'osservanza di questa legge e delle relative norme esecutive; (ii) ai sensi dell'art. 116 *ley* 27/1999 ⁽⁵³⁾, nel rispetto di un regolare procedimento amministrativo, il *Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales* può decidere la disqualificazione (*descalificación*) della cooperativa (con la conseguente sua necessaria liquidazione), qualora la cooperativa

⁽⁵⁰⁾ Il decreto del *Conseil d'Etat* n. 2015-706 del 22 giugno 2015, attuativo dell'art. 25-5 *loi* 47-1775, disciplina del revisore cooperativo l'abilitazione, la nomina, la cessazione e l'indipendenza, assieme ai modi in cui debba essere eseguita la revisione cooperativa.

⁽⁵¹⁾ Tenendo però conto di alcune specifiche disposizioni di diritto contabile valevoli per le sole cooperative, contenute nell'Orden EHA/3360/2010, de 21 de diciembre, por la que se aprueban las normas sobre los aspectos contables de las sociedades cooperativas.

⁽⁵²⁾ Sul punto rimando a FAJARDO, Spain, in AA.VV., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2017, 595 ss. e, dal punto di vista del diritto amministrativo, a BURZAGO SAMPER, *La intervención pública en las sociedades cooperativas*, in CIRIEC-España. *Revista Jurídica*, 27/2015, 333 ss.

⁽⁵³⁾ La sopra citata disposizione sarà modificata, se sarà approvato il disegno di legge governativo, presentato al Parlamento spagnolo nell'ottobre 2024 (Proyecto de Ley integral de impulso de la economía social); su questo disegno di legge cfr. FAJARDO, *Reconocimiento legal y social de los valores y principios cooperativos como rasgos de identidad de las cooperativas*, in *Deusto Estudios Cooperativos*, n. 25, 2025, 93 s.

abbia commesso «infracciones muy graves de normas imperativas o prohibitivas [violazioni molto gravi di norme imperative o proibitive]» della *ley* 27/1999 ⁽⁵⁴⁾.

Una situazione analoga all'ordinamento statale si trova in alcune legislazioni autonomistiche sulle cooperative, come quella dei Paesi Baschi; in effetti, in questa *comunidad autónoma* le ispezioni cooperative di cui all'art. 158 *ley* 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi sono condotte dall'*Inspección de Trabajo del País Vasco*, il quale è legittimato ad accertare le infrazioni cooperative elencate nell'art. 159 *ley* 11/2019; da queste infrazioni può derivare l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste agli artt. 160 e 161 *ley* 11/2019 ⁽⁵⁵⁾; tra queste sanzioni, in caso di violazioni manifeste, reiterate e rilevanti dei principi cooperativi riconosciuti nella *ley* 11/2019, v'è la *descalificación* della cooperativa e, conseguentemente, la sua forzata liquidazione o trasformazione.

4.5. Il modello portoghese di vigilanza cooperativa ruota attorno alla seguente cooperativa di diritto singolare, costituita nel rispetto del Decreto-Lei n. 282/2009, de 7 de outubro: la Cooperativa António Sérgio para a Economia Social - Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada (di seguito CASES) ⁽⁵⁶⁾. Tra i compiti che la legge assegna a CASES v'è quello fissato nell'art. 115, comma 1, *Lei* n. 119/2015, de 31 de agosto (corrispondente al *Código Cooperativo*): vigilare le cooperative portoghesi, affinché esse rispettino la *Lei* n. 119/2015 e i principi cooperativi consolidati nella Dichiarazione ACI (come precisa l'art. 3 *Lei* n. 119/2015) ⁽⁵⁷⁾.

Questa vigilanza è periodicamente esercitata esaminando soltanto l'atto costitutivo delle cooperative e le sue modifiche, il bilancio di esercizio (cui allegare la relazione dell'organo amministrativo e di quello di controllo, il relativo verbale assembleare di approvazione e l'eventuale relazione del revisore legale dei conti) e il bilancio sociale; le cooperative devono infatti trasmettere questa documentazione a CASES, ai sensi dell'art. 116 *Lei* n. 119/2015. A seguito della predetta trasmissione, CASES, se del caso, rilascia annualmente un'attestazione comprovante la costituzione e il regolare funzionamento della cooperativa (art. 117, comma 1, *Lei* n. 119/2015).

Sempre CASES deve richiedere al tribunale competente lo scioglimento della cooperativa, se questa non rispetta i principi cooperativi, utilizza mezzi illeciti per esercitare le proprie attività, ha scelto la forma cooperativa solo per beneficiare indebitamente di benefici tributari o di altri benefici concessi da enti pubblici o esercita attività diverse da quelle indicate nell'oggetto sociale (art. 118, comma 1 e 2, *Lei* n. 119/2015).

⁽⁵⁴⁾ La funzione ispettiva esercitata sulle cooperative spagnola è esaminata, tra gli altri, da DIEZ ÁCIMAS, *La función inspectora en materia de sociedades cooperativas*, in *Deusto Estudios Cooperativos*, n. 5, 2014, 43 ss.

⁽⁵⁵⁾ Le suddette ispezioni e il procedimento amministrativo mediante il quale sono irrogate le sanzioni indicate nel testo sono disciplinati nel decreto 12/2024, de 13 de febrero, sobre la inspección y el procedimiento sancionador en materia de cooperativas.

⁽⁵⁶⁾ Il capitale sociale di CASES deve essere sempre sottoscritto per almeno il sessanta per cento dallo Stato portoghese e la restante parte da enti rappresentativi del movimento cooperativo e dell'economia sociale portoghesi; inoltre, in questa cooperativa il presidente e i vicepresidenti del consiglio di amministrazione e il presidente dell'organo di controllo devono essere nominati e revocati dal Governo portoghese.

⁽⁵⁷⁾ In argomento rinvio a questi due scritti di MEIRA: (i) *Portugal*, in AA.VV., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2017, 487-502; (ii) *A fiscalização das cooperativas à luz do novo Código Cooperativo português*, in CIRIEC-España, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 28/2016, 281 ss.

5. *I Principles of European Cooperative Law*. — Nell'esaminare la disciplina europea della vigilanza cooperativa non si può prescindere dai Principles of European Cooperative Law (di seguito PECOL), benché le regole giuridiche contenute in essi siano prive di efficacia vincolante negli Stati europei (dovendosi pertanto qualificare come *soft law*).

A mio avviso, i PECOL vanno consultati, quando gli Stati membri dell'Unione intendano introdurre o aggiornare la vigilanza cooperativa, per almeno le seguenti due ragioni.

La prima ragione: i PECOL intendono offrire un più stringente contenuto giuridico ai principi cooperativi contenuti nella Dichiarazione ACI e al rispetto di questi ultimi ⁽⁵⁸⁾; ma, allora, se è vero che gli Stati in parola devono rispettare la Dichiarazione ACI, essendo inclusa nella Raccomandazione OIL 193 (tra l'altro contenente specifiche regole sulla vigilanza cooperativa), i PECOL aiutano i rispettivi legislatori nel verificare la coerenza dell'ordinamento interno con questi due documenti internazionali ⁽⁵⁹⁾.

La seconda ragione: la parte dei PECOL sulla vigilanza cooperativa è stata concepita da uno dei più importanti studiosi di diritto cooperativo, scomparso nel 2024, consulente dell'ACI, di altre organizzazioni internazionali e di molti legislatori sparsi nel mondo: Hans-Hermann Münkner; dunque, le riflessioni ivi contenute sono particolarmente qualificate nell'indicare quanto una certa disciplina nazionale della vigilanza cooperativa sia in linea con i due ricordati standard internazionali, richiamati anche dalle Nazioni Unite in tema di vigilanza cooperativa.

Dai PECOL faccio discendere quattro importanti indicazioni.

In primo luogo, la vigilanza cooperativa dovrebbe essere concepita come un dovere e come un diritto per la cooperativa ⁽⁶⁰⁾, nel senso che con tale sorveglianza si dovrebbe non solo controllare, ma anche assistere la cooperativa ⁽⁶¹⁾.

In secondo luogo, lo specifico obiettivo della vigilanza cooperativa dovrebbe essere quello di verificare che la cooperativa, da un lato, persegua i suoi specifici scopi (dunque, almeno quello mutualistico, inteso come gestione di servizio ai cooperatori attraverso l'attività sociale), come definiti dalla legge e declinati nell'atto costitutivo e, dall'altro lato, abbia una struttura e eserciti delle attività che siano coerenti con la Dichiarazione ACI (cioè, la cooperativa sia un'organizzazione democratica e svolga attività che rispondano almeno principalmente agli interessi dei soci cooperatori) ⁽⁶²⁾.

In terzo luogo, la vigilanza cooperativa dovrebbe essere condotta da professionisti che conoscano le peculiarità di questa forma imprenditoriale ⁽⁶³⁾, non necessariamente appartenenti a enti pubblici (Stato o altre autorità della pubblica amministrazione) o

⁽⁵⁸⁾ La Dichiarazione ACI è infatti in alcuni punti troppo generale e flessibile, rischiando così di far perdere consistenza alla stessa identità (cioè distintività) cooperativa; i PECOL, allora, possono contribuire a rendere più chiara e aggiornata l'identità cooperativa, come spiega HIEZ, (nt. 17), 13 s.

⁽⁵⁹⁾ In effetti, uno degli scopi dei PECOL — così precisa HIEZ, (nt. 17), 11-13 — è offrire un modello coerente di diritto cooperativo ai legislatori.

⁽⁶⁰⁾ «Cooperatives are obligated and entitled to be audited [le cooperative hanno l'obbligo e il diritto di essere sottoposte alla vigilanza cooperativa]» (MÜNKNER, *Cooperative audit*, in AA.Vv., *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2017, 97).

⁽⁶¹⁾ Assistenza rivolta sia ai responsabili della struttura aziendale e ai componenti degli organi sociali, sia ai soci, come rammenta MÜNKNER, (nt. 60), 117.

⁽⁶²⁾ MÜNKNER, (nt. 60), 100.

⁽⁶³⁾ MÜNKNER, (nt. 60), 103 s.

privati (come le associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo) ⁽⁶⁴⁾. In ogni caso, la vigilanza dovrebbe assicurare l'autonomia della cooperativa (anche dai poteri pubblici esterni), garantendo così ai soci l'ultima parola sull'organizzazione e sul funzionamento della cooperativa ⁽⁶⁵⁾.

In quarto luogo, la vigilanza cooperativa dovrebbe verificare (in modo modulare, secondo la dimensione e l'attività svolta dalla cooperativa ⁽⁶⁶⁾) anche la sostenibilità economica dell'impresa mutualistica, revisionando la contabilità, così da garantire gli interessi vuoi dei soci, vuoi dei creditori sociali ⁽⁶⁷⁾, a meno che la revisione contabile non sia svolta già da un altro controllore esterno (il revisore legale dei conti).

6. *Cenni storici sulla legislazione italiana.* — In Italia si tentò in più occasioni (1894, 1896, 1905, 1920) di prevedere una vigilanza cooperativa obbligatoria per tutte le cooperative, consentendo anche alle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo di eseguirla in favore dei loro aderenti.

Si dovette però aspettare il 1926, quando si istituì un potere di vigilanza generale in capo al Ministero per l'economia nazionale che lo eseguiva sulle cooperative mediante l'Ente nazionale per la cooperazione; la disciplina di questa vigilanza, condotta solo dallo Stato, fu completata negli anni 1930-1931 e fu infine trasfusa negli artt. 2542-2545 del codice civile del 1942.

Prima del 1926 erano però entrate in vigore una serie di disposizioni che imponevano la vigilanza cooperativa su specifiche categorie di cooperative, tra cui spiccano quelle (principalmente di lavoro, ma non solo, come quelle agricole) richiedenti l'ammissione preferenziale ai pubblici appalti; per questa categoria di cooperative fu concepita un'articolata disciplina della vigilanza cooperativa mediante il r.d. 12 febbraio 1911, n. 278.

Una volta caduto il Fascismo, nel 1945 fu costituita la Direzione generale della cooperazione presso il Ministero del lavoro e nel 1946 fu soppresso l'Ente nazionale della cooperazione. L'anno d'oro della vigilanza cooperativa fu però il 1947, con l'approvazione prima della cosiddetta Legge Basevi (d.lg. C.p.S. n. 1577/1947) e poi della Costituzione italiana, con il fondamentale suo art. 45 per la materia qui esaminata ⁽⁶⁸⁾.

Dopo la Legge Basevi, più volte modificata e ancora parzialmente in vigore, oggi la legislazione statale sulla vigilanza cooperativa ruota attorno al d.lgs. n. 220/2002.

7. *Il vigente modello italiano.* — La vigente legislazione statale italiana disciplina un modello di vigilanza cooperativa diverso da quelli illustrati nelle pagine precedenti.

In effetti, tale legislazione è incentrata sulla necessaria vigilanza cooperativa condotta dallo Stato, il quale è coadiuvato in questo compito dalle riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo italiano. Più precisamente, la

⁽⁶⁴⁾ MÜNKNER, (nt. 60), 114 ss.

⁽⁶⁵⁾ MÜNKNER, (nt. 60), 97.

⁽⁶⁶⁾ MÜNKNER, (nt. 60), 104 ss.

⁽⁶⁷⁾ In questo modo si vigila l'efficienza operativa della cooperativa, oltre alla sua efficacia orientata ai cooperatori: così MÜNKNER, (nt. 60), 108.

⁽⁶⁸⁾ Circa la storia della legislazione italiana in materia di vigilanza cooperativa cfr. VERRUCOLI, *La società cooperativa*, Milano, Giuffrè, 1958, 437 ss. e BONFANTE, *La legislazione cooperativa. Evoluzione e problemi*, Milano, Giuffrè, 1958, 48 ss.

vigilanza cooperativa è eseguita dallo Stato (mediante propri dipendenti) su tutte le cooperative (salvo che siano espressamente esonerate da tale vigilanza, come quelle assicurative), in via ordinaria (attraverso le revisioni cooperative) e straordinaria (attraverso le ispezioni straordinarie); le revisioni cooperative spettano però alle predette associazioni, limitatamente alle cooperative a esse aderenti, se le medesime sono state autorizzate a farlo dallo Stato, il quale controlla a sua volta la corrispondente attività delle associazioni in parola.

Nel nostro ordinamento la vigilanza cooperativa è caratterizzata da queste quattro direttrici: (i) deve combinare consulenza e controllo ⁽⁶⁹⁾; (ii) è rivolta agli organi di direzione e di amministrazione della cooperativa; (iii) non muta al variare della dimensione della cooperativa; (iv) ha per oggetto l'accertamento delle caratteristiche funzionali e strutturali della cooperativa, «anche attraverso una verifica della gestione amministrativo-contabile» e l'accertamento della «consistenza dello stato patrimoniale» (art. 4 d.lgs. n. 220/2002).

In forza di una disciplina (anche civilistica) in materia certamente da migliorare, accanto agli esecutori della vigilanza cooperativa testé precisati, operano i componenti dell'organo sociale di controllo e/o il revisore legale dei conti, nei casi previsti dalla legge o dall'atto costitutivo della cooperativa.

Giustamente, al fine di prevenire possibili conflitti di competenza tra l'autorità amministrativa e quella giudiziaria, in caso di gravi irregolarità commesse dagli amministratori delle cooperative, prevale il MIMIT sul tribunale ordinario, secondo la regola di prevenzione di cui all'art. 2545-*quinquiesdecies* c.c. ⁽⁷⁰⁾.

In caso di irregolarità inerenti al diritto cooperativo (tra cui il mancato perseguimento dello scopo mutualistico), la cooperativa è sanzionata dal MIMIT. In caso invece di crisi o di insolvenza della cooperativa, la cooperativa è assoggettabile a specifici provvedimenti che sono decisi o da tale dicastero o dal tribunale competente per territorio.

Tra i modelli nazionali di vigilanza cooperativa sopra esaminati, quello italiano è senza dubbio il più statalista e accentrato; inoltre, il ruolo della pubblica amministrazione è il più marcato sia nell'esecuzione della vigilanza sia nell'irrogazione di sanzioni o comunque nell'adozione di provvedimenti capaci di incidere sull'attività e sull'organizzazione della cooperativa; addirittura, in caso di insolvenza della cooperativa, solo l'Italia prevede la possibile sottoposizione della medesima a un procedimento amministrativo di liquidazione, optando gli altri Stati analizzati nelle pagine precedenti unicamente per un procedimento giudiziario di liquidazione ⁽⁷¹⁾.

8. *La riforma del diritto italiano.* — Da tempo teorici e pratici condividono l'idea secondo la quale occorra riformare la vigilanza cooperativa per renderla più efficace ed efficiente; i frequenti fenomeni di cooperative false (soprattutto costituite per aggirare il pagamento di imposte e/o di contributi previdenziali) o di cooperative insolventi non

⁽⁶⁹⁾ Sul punto, da ultimo, IACONE, MORARA, *Nuovi orizzonti per la Vigilanza cooperativa*, in *Cooperative e enti non profit*, 4/2024, 29 ss.

⁽⁷⁰⁾ In argomento, tra i tanti, cfr. RACUGNO, *Controlli amministrativi e controllo giudiziario nelle società cooperative*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, I, 819 ss.

⁽⁷¹⁾ Come registrato da CUSA, *Le cooperative insolventi tra liquidazione coatta amministrativa e liquidazione giudiziale*, in *Dir. fall.* 2022, I, 1182, nt. 77.

governate tempestivamente dalla vigilanza cooperativa confermano l'esigenza della predetta riforma.

Non bastano però alcuni aggiustamenti della disciplina interessata, come è accaduto ripetutamente nel corso degli ultimi vent'anni, ma occorre ripensarla completamente.

Dunque, risulta benvenuta l'iniziativa governativa di presentare in Parlamento un apposito disegno di legge delega ⁽⁷²⁾, collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2025 ⁽⁷³⁾, volto a riformare l'intera vigilanza cooperativa, intervenendo anche sulle correlate disposizioni civilistiche.

Il che comporterà un sapiente riposizionamento del confine tra diritto pubblico e diritto privato in questo settore dell'ordinamento, di modo che il controllo della pubblica amministrazione sugli enti cooperativi non corrisponda a un inutile aggravio per quelli sani e/o a un inefficace ed inefficiente strumento per colpire quelli malati.

Raggiungere l'obiettivo poc'anzi indicato è probabilmente più difficile in Italia che negli altri Stati membri dell'Unione, per almeno due ragioni: (i) il nostro Paese ha di gran lunga il più alto numero di cooperative ⁽⁷⁴⁾; (ii) la disciplina italiana è composta da un confuso intreccio di norme, affastellatesi nel corso di ben settantotto anni (dal 1947 ad oggi), di natura sia legislativa sia regolamentare.

Quindi, per realizzare una riforma della vigilanza cooperativa che funzioni veramente, occorrerà procedere in tre fasi: in primo luogo, una completa ricognizione delle norme vigenti, delle persone e dei denari disponibili per la relativa esecuzione e dei collegati procedimenti amministrativi; in secondo luogo, l'abrogazione della gran parte di dette norme (tra cui l'intero d.lgs. n. 220/2002 ⁽⁷⁵⁾); in terzo e ultimo luogo, il concepimento di un nuovo e coerente *corpus* normativo, la cui esecuzione sia supportata da adeguate risorse umane e finanziarie.

Tenendo a mente le indicazioni contenute nelle pagine precedenti, la nuova disciplina italiana della vigilanza cooperativa, nel rispetto della potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale, dovrebbe concentrarsi almeno sugli aspetti trattati nei prossimi paragrafi.

8.1. *Gli enti vigilati.* — Al fine di preservare la reputazione delle cooperative ⁽⁷⁶⁾, è meglio mantenere la vigilanza su tutti gli enti che sono costituiti in forma di società cooperativa, salvo espressa disposizione contraria. Gli enti vigilati dovrebbero così essere tutte le cooperative diverse da quelle assicurative (oggi inesistenti) e dalle banche

⁽⁷²⁾ Il suddetto disegno, nella versione approvata dal Consiglio dei ministri, nella sua riunione n. 121 del 28 marzo 2025, è così intitolato: «Delega al Governo per la riforma delle amministrazioni straordinarie e per la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici»; questo disegno, di seguito, sarà indicato come DDL; il relativo testo può essere scaricato da www.orizzontideldirittocommerciale.it.

⁽⁷³⁾ Dunque, con un *iter legis* più spedito rispetto ai disegni di legge non collegati; il DDL avrebbe dovuto avere per oggetto la «riforma delle amministrazioni straordinarie e della vigilanza sulle società cooperative e fiduciarie - Delega al Governo», come risulta dal già citato *Piano strutturale di bilancio di medio termine - Italia 2025-2029*. Al 10 luglio 2025, il DDL, nonostante sia qualificabile come un disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, non è stato ancora presentato dal Governo a una delle due Camere.

⁽⁷⁴⁾ Secondo i dati aggiornati al 2021, riportati da CARINI, GALERA, TALLARINI, CHAVES AVILA, SAK, *Benchmarking the socio-economic performance of the EU Social Economy. Improving the socio-economic knowledge of the proximity and social economy ecosystem*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024, 44-46, scaricabile da <https://op.europa.eu>, v'erano le seguenti quantità di cooperative: in Francia 22.600 cooperative, in Germania 6.966, in Italia 55.237, in Portogallo 2.174 e in Spagna 23.675.

⁽⁷⁵⁾ In senso inverso parrebbe però muoversi l'art. 3 DDL.

⁽⁷⁶⁾ In effetti, secondo il noto adagio, non solo italiano, una mela marcia ne rovina cento.

popolari (in diminuzione, specialmente per colpa del legislatore italiano, a seguito della relativa riforma del 2015). Si confermerebbe così la vigente disciplina, benché il dettato costituzionale consentirebbe al legislatore ordinario di imporre la vigilanza sulle sole cooperative a mutualità prevalente, le uniche conformi al paradigma costituzionale ⁽⁷⁷⁾.

La vigilanza cooperativa dovrebbe continuare a riguardare le società di mutuo soccorso (benché non cooperative, ma società mutualistiche di diritto speciale) ⁽⁷⁸⁾ e non invece i consorzi con attività esterna costituiti in tutto o in parte da società cooperative (o da società di mutuo soccorso), i gruppi cooperativi paritetici e le società consortili non in forma di società cooperativa ⁽⁷⁹⁾.

Andrebbe migliorata, infine, la vigilanza sugli enti controllati o partecipati dalle società mutualistiche, di modo da verificare la strumentalità dei primi rispetto agli scopi (*in primis*, quello mutualistico) e alle attività delle seconde ⁽⁸⁰⁾. Naturalmente, qualora la società mutualistica appartenga a soggetti consortili (come a cooperative di secondo grado) o a gruppi, il revisore sarebbe tenuto a verificare come tale appartenenza impatti sullo scopo mutualistico di detta società.

Tutti gli enti vigilati dovrebbero risultare da un unico elenco pubblico (corrispondente all'attuale albo delle società cooperative, da ridenominare come albo delle società mutualistiche ⁽⁸¹⁾), accessibile gratuitamente e telematicamente, il cui contenuto dovrebbe essere generato direttamente dalle Camere di commercio sulla base delle

⁽⁷⁷⁾ A conferma che il legislatore ordinario potrebbe legittimamente imporre la vigilanza cooperativa solo per le cooperative rispettose degli artt. 2512-2514 c.c., ricordo lo schema di disegno di legge delega elaborato dalla cosiddetta Commissione 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 legge delega per la riforma del diritto societario (l. 3 ottobre 2001, n. 366) v., per tutti, BASSI, *Il futuro della cooperazione nei progetti di riforma delle società non quotate*, in *Riv. dir. impr.*, 2000, 5-8. Il vigente perimetro degli enti vigilati discende dalle deleghe volte a riformare vuoi la vigilanza cooperativa (contenuta nell'art. 7 l. 3 aprile 2001, n. 142) vuoi il diritto societario (contenuta nella l. n. 366/2001), così come attuate dal Governo, rispettivamente, con il d.lgs. n. 220/2002 e con il d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6; sul punto v. anche CUSA, *Il controllo amministrativo*, (nt. 7), 222-226, ove sono indicate le ragioni (ricavate dall'ordinamento vigente fino al 2011) che giustificavano il perimetro applicativo della vigilanza cooperativa deciso tra il 2001 e il 2002.

⁽⁷⁸⁾ *De iure condito*, il MIMIT è l'unico ministero competente a condurre la vigilanza cooperativa su tutte le società di mutuo soccorso, iscritte nel registro delle imprese o nel registro unico nazionale del Terzo settore; sul punto cfr. CUSA, *Fattispecie e disciplina della società di mutuo soccorso: un rebus giuridico*, in *Riv. soc.*, 2022, 165 s.

⁽⁷⁹⁾ Ci si chiede se e quando il Governo intenda attuare la vigilanza cooperativa sulle s.p.a. capogruppo dei gruppi bancari cooperativi, come avrebbe dovuto effettuare con decreto ministeriale entro il 31 marzo 2019, ai sensi dell'art. 18, comma 1, d.lgs. n. 220/2002, come modificato dall'art. 20-ter, lett. a), d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 (conv. con art. 1, comma 1, l. 17 dicembre 2018, n. 136).

⁽⁸⁰⁾ Sul punto cfr. § 1, comma 2, GenG, commentato autorevolmente da BEUTHIEN, *sub* § 1, in Beuthien, Wolff, Schöpflin, *Genossenschaftsgesetz*¹⁶, München, C.H. Beck, 2018, 99 ss.

⁽⁸¹⁾ Non invece «Albo nazionale delle società cooperative e degli enti con finalità mutualistiche», come si prospetta nell'art. 3, comma 2, lett. c), DDL, poiché molti enti con finalità mutualistica non sono e non saranno sottoposti alla vigilanza del MIMIT (come le legittime associazioni con finalità mutualistiche, quali, ad esempio sono molte delle comunità energetiche costituite in forma associativa); ricondurre invece gli enti vigilati alla categoria delle società mutualistiche consente di comprendervi le società di mutuo soccorso. Una categorizzazione simile è presente — come ricordato nel § 4.1 — in Gran Bretagna, con le *mutual societies* vigilate dalla FCA. Rimarcare la necessaria mutualità di questi enti ha inoltre il vantaggio di collegare necessariamente il termine 'cooperativa' con lo scopo mutualistico, perseguito mediante scambi mutualistici coi corrispondenti soci cooperatori. Dello stesso avviso, in linea con la Dichiarazione ACLI, ADDERLEY, *Member or General Interest?*, in *Münkner Series*, n. 1, 2025, 55 ss., scaricabile da www.iuscooperativum.org; *contra* i PECOL con la pericolosa (in quanto mina il concetto stesso di cooperativa) definizione di *general interest cooperative* (cioè un ente che esercita un'attività economica principalmente nel generale interesse della comunità), cui non è riconducibile nemmeno la cooperativa sociale di diritto italiano (come si sostiene in CUSA,

informazioni già presenti nei registri delle imprese ⁽⁸²⁾. L'elenco in parola potrebbe essere tenuto in modo semplificato, eliminando le attuali categorie (spesso non indicanti gli effettivi scambi mutualistici caratterizzanti gli enti iscritti) e prevedendo — come oggi ⁽⁸³⁾ — tre sole sezioni, corrispondenti a questi tre gruppi di società: (i) le cooperative a mutualità prevalente (reali o presunte, tra cui le cooperative sociali e le banche di credito cooperativo); (ii) le cooperative a mutualità non prevalente; (iii) le società di mutuo soccorso.

Volendo semplificare i molteplici elenchi di società mutualistiche oggi previsti, si potrebbe addivenire all'eliminazione sia dell'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi ⁽⁸⁴⁾, sia degli elenchi regionali delle cooperative sociali, per la cui iscrizione gli enti territoriali richiedono spesso requisiti ulteriori a quelli previsti dalla legge statale.

8.2. *L'oggetto della vigilanza.* — La riforma qui prospettata dovrebbe confermare che la vigilanza ordinaria contempli anche la promozione (cioè l'assistenza e la consulenza) delle società mutualistiche; si dovrebbe però specificare ai revisori cooperativi le aree di controllo (come il diritto societario delle cooperative, spesso intrecciato con il diritto tributario delle medesime ⁽⁸⁵⁾) e quelle di consulenza (attinenti, ad esempio, al miglioramento della partecipazione dei soci alla vita sociale, già contemplato nell'art. 4, comma 1, d.lgs. 220/2002, o all'assetto organizzativo, amministrativo e contabile ⁽⁸⁶⁾, in quest'ultimo caso eventualmente circoscritto agli enti senza organo interno di controllo); il che consentirebbe di indicare chiaramente (diversamente da quello che accade oggi) il perimetro dell'attività dei revisori cooperativi.

Al fine di evitare che il revisore vigili il suo stesso operato o quello di soggetti a lui collegati, si dovrebbe prevedere, almeno, che il revisore cooperativo nominato dalle riconosciute associazioni di rappresentanza dipenda funzionalmente da una struttura diversa da quella che abbia prestato la consulenza all'ente revisionando; sicché, tale revisore potrebbe contestare un certo comportamento tenuto della cooperativa sulla base della consulenza ricevuta dalla stessa associazione di appartenenza, ma non condivisa dal revisore.

Alternativamente a quanto appena prospettato, raggiungendo risultati molto probabilmente migliori, si potrebbe imporre che la cooperativa sia vigilata da revisori

La disciplina delle cooperative con la qualifica di impresa sociale, in *Studi in onore di Sabino Fortunato*, II, Società e altri enti collettivi, Bari, Cacucci, 2023, 1555-1556).

⁽⁸²⁾ In questo modo, tra l'altro, si eviterebbero le attuali discrasie tra albo delle società cooperative e registri delle imprese, dimostrate dai seguenti dati, aggiornati al 31 dicembre 2024: 86.371 cooperative secondo l'albo delle società cooperative; 62.968 cooperative registrate come attive e 43.212 cooperative registrate come inattive secondo i registri delle imprese.

⁽⁸³⁾ Ai sensi degli artt. 2 e 2-bis d.m. 23 giugno 2004, istitutivo dell'albo delle società cooperative, come modificato nel 2013.

⁽⁸⁴⁾ Così anche l'art. 3, comma 2, lett. c), DDL.

⁽⁸⁵⁾ Mi domando se si possa stabilire prossimamente un controllo in sede di vigilanza cooperativa su alcuni aspetti del diritto tributario, previdenziale e del lavoro, in modo da individuare le relative violazioni, quelle più macroscopiche, da segnalare all'Agenzia delle entrate o all'Ispettorato Nazionale del Lavoro; gli aspetti appena prospettati potrebbero essere genericamente previsti nella legge e specificatamente indicati in decreti ministeriali o direttoriali, tenuto conto di possibili convenzioni, volte a disciplinare la collaborazione in materia di cooperative tra il MIMIT da un lato e l'Agenzia delle entrate e l'Ispettorato Nazionale del lavoro dall'altro lato.

⁽⁸⁶⁾ Similmente, l'art. 3, comma 2, lett. a), DDL.

nominati da un'associazione diversa da quella cui aderisce tale cooperativa⁽⁸⁷⁾; il che determinerebbe innumerevoli vantaggi, tra i quali segnalo i seguenti: (i) si innalzerebbe l'indipendenza (nelle sue diverse componenti) e l'obiettività del revisore cooperativo e si ridurrebbero drasticamente i potenziali conflitti di interesse nell'esecuzione della vigilanza; (ii) si renderebbero meno disomogenee le revisioni condotte da associazioni diverse, così applicando in modo più uniforme la stessa disciplina nazionale; (iii) vi sarebbe un controllo incrociato tra associazioni circa i rispettivi approcci consulenziali; (iv) migliorerebbe la reputazione pubblica dell'attività revisionale condotta dalle associazioni; (v) sarebbe facilitata la vigilanza del MIMIT sulle attività revisionali delle associazioni; (vi) si eviterebbe che le cooperative scelgano di aderire alle associazioni più compiacenti sul mercato della revisione cooperativa.

Come oggi, dovrebbe mancare domani l'attività consulenziale in caso di vigilanza straordinaria, non a caso denominata nella legislazione vigente (non già revisione, bensì) ispezione.

Il cuore della vigilanza dovrebbe rimanere la verifica delle caratteristiche delle cooperative: gestione di servizio verso i cooperatori; apertura a nuovi cooperatori; rispetto dei limiti all'eventuale scopo lucrativo soggettivo; partecipazione dei cooperatori alla vita sociale.

Per quanto occorra, andrebbero chiarite le nozioni fondanti le caratteristiche in parola, tra cui lo scopo mutualistico (non includente, ad esempio, un necessario vantaggio patrimoniale per i cooperatori, come invece sostengono la maggior parte della dottrina⁽⁸⁸⁾ e della giurisprudenza⁽⁸⁹⁾ e una porzione della pubblica amministrazione⁽⁹⁰⁾), l'utile (da cui derivano i ristorni e su cui si verifica il rispetto delle limitazioni dello scopo di lucro soggettivo) e il carattere aperto della cooperativa.

Al fine di garantire la presenza costante di un controllo sulla gestione — necessariamente mutualistica — della cooperativa, qualora questa sia priva dell'organo interno di controllo, sarebbe opportuno attribuire al revisore il compito di accertare, tra l'altro, che «la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente consenta il perseguimento degli scopi dell'ente cooperativo, nonché la continuità aziendale»⁽⁹¹⁾ o, detto diversamente, che l'ente revisionato non si trovi in stato di crisi o di insolvenza ai sensi, rispettivamente, delle lettere a) o b) dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (di seguito CCII)⁽⁹²⁾. In presenza invece dell'organo interno di controllo, l'indicato accertamento dovrebbe spettare esclusivamente a questo organo, dovendo esso verificare, assieme

⁽⁸⁷⁾ Tuttavia, la suddetta proposta necessiterebbe di opportuni adattamenti (o non dovrebbe trovare del tutto applicazione) in presenza delle banche di credito cooperativo e delle società di mutuo soccorso, stante il particolare ruolo, rispettivamente, della Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo-Casse Rurali ed Artigiane e della Federazione Italiana della Mutualità Integrativa Volontaria.

⁽⁸⁸⁾ Qui rappresentata da CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. 2 Diritto delle società*¹¹, a cura di M. Campobasso, Torino, Utet Giuridica, 2024, 610.

⁽⁸⁹⁾ Così, tra gli altri, Cass. 7 giugno 2006, n. 13269, in *Foro it.*, 2007, I, 1237.

⁽⁹⁰⁾ L'Agenzia delle entrate, limitatamente alle banche di credito cooperativo, con risoluzione 7 maggio 2012, n. 45/E, ha stabilito in modo assai confuso e senza una rigorosa argomentazione giuridica che «la mutualità di vantaggio [cioè trattare economicamente meglio i soci dai terzi negli scambi mutualistici] è un elemento che deve tendenzialmente sussistere ma dalla cui mancanza non consegue una revoca automatica delle agevolazioni fiscali. La mancanza del vantaggio mutualistico a favore dei soci, soprattutto se transitoria e giustificata da ragioni economiche contingenti, non è idonea di per sé a determinare la revoca delle agevolazioni».

⁽⁹¹⁾ Così prevede l'art. 27, comma 2, lett. g), l.r. n. 5/2008 per la revisione ordinaria di qualsiasi ente cooperativo avente sede legale nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige.

⁽⁹²⁾ V'è infatti coincidenza concettuale tra discontinuità aziendale in senso aziendalistico-contabile e stato di crisi o di insolvenza ai sensi del CCII.

all'eventuale distinto revisore legale dei conti, lo stato di crisi o di insolvenza dell'ente, ai sensi dell'art. 25-*octies* CCII; verifica, quest'ultima, che, dovendo condursi durante l'esercizio contabile, è almeno astrattamente molto più efficace di quella che potrebbe eseguire (di regola, ogni due anni) il revisore cooperativo.

Sempre in assenza dell'organo interno di controllo, il revisore cooperativo dovrebbe accertare che l'organo amministrativo curi e valuti periodicamente l'adeguatezza degli assetti organizzativi da quest'ultimo istituiti ai sensi degli artt. 2806, comma 2, 2380-*bis*, comma 1, 2381 e 2475, comma 1, c.c. ⁽⁹³⁾. Questo accertamento non implicherebbe però un giudizio sulle relative risultanze documentali o sulle valutazioni degli amministratori, eventualmente seguite da modifiche degli assetti in parola ⁽⁹⁴⁾. Di contro, oggi come domani, il costante monitoraggio sull'adeguatezza degli assetti dovrà essere condotto dall'organo interno di controllo, ove presente, ai sensi dell'art. 2403, comma 1, c.c.

Se si condivide l'idea secondo la quale la prossima vigilanza cooperativa non debba accertare l'eventuale stato di crisi o di insolvenza in caso di ente cooperativo con organo interno di controllo, coerentemente l'autorità di vigilanza non dovrebbe neanche sottoporre a liquidazione coatta amministrativa l'ente vigilato insolvente. Ribadisco pertanto l'idea di eliminare l'attuale doppio binario di cui all'art. 2545-*terdecies* c.c., qui richiamando le ulteriori ragioni esposte altrove a favore di tale eliminazione ⁽⁹⁵⁾.

Se si seguisse la soluzione qui caldeggiata, il MIMIT, quando ricevesse vuoi le segnalazioni degli organi interni di controllo o dei revisori contabili ai sensi dell'art. 316, comma 1, lett. a), CCII ⁽⁹⁶⁾, vuoi l'accertamento dello stato di crisi o di insolvenza autonomamente effettuato dal commissario governativo nominato ai sensi dell'art. 2545-*sexiesdecies* c.c., potrebbe autorizzare quest'ultimo a domandare l'accesso a una delle procedure regolatrici previste nel CCII; se invece l'accertamento dello stato di crisi o di insolvenza provenisse dal revisore cooperativo o dall'ispettore, in caso di enti privi di organo interno di controllo, il MIMIT potrebbe sottoporre l'ente cooperativo a una gestione commissariale, solo se il medesimo ente, debitamente diffidato, non agisse tempestivamente nel rispetto del CCII; il provvedimento amministrativo verrebbe deciso, infatti, non già per la presenza dello stato di crisi o di insolvenza, bensì per l'irregolarità imputabile all'organo amministrativo (consistente nell'inadempimento al «dovere ... di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale» di cui all'art. 2086, comma 2, c.c.) ⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹³⁾ L'accertamento del revisore sopra ipotizzato potrebbe consistere nel verificare l'esistenza della documentazione, predisposta e tenuta dall'organo amministrativo, relativa alle liste di controllo sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile; su queste liste (*check-list*) si rinvia a quelle concepite (per tutti gli imprenditori entificati nel luglio 2023 e per le sole cooperative nell'ottobre 2024) dalla Fondazione Nazionale Commercialisti congiuntamente al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, scaricabili da www.fondazionenazionalecommercialisti.it.

⁽⁹⁴⁾ Sul punto è di particolare interesse la lettura delle Linee Guida per Revisori Cooperativi. Adeguati assetti organizzativi, giugno 2022, predisposte dalle riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo del Trentino-Alto Adige, scaricabili da www.agci-bz.it.

⁽⁹⁵⁾ CUSA, (nt. 71), 1179 e 1182.

⁽⁹⁶⁾ Coerentemente, le suddette segnalazioni dovrebbero essere trasmesse al MIMIT solo se riguardassero enti cooperativi sottoposti a gestione commissariale, dovendosi estinguere la cooperativa posta in liquidazione ex art. 2545-*septiesdecies* c.c.

⁽⁹⁷⁾ Circa le irregolarità tipiche e atipiche (tra cui quella evidenziata nel testo) corrispondenti ai possibili presupposti oggettivi della gestione commissariale (tra cui non è annoverabile il semplice fatto che

La vigilanza cooperativa — almeno quella non regolata dalla legislazione del Trentino-Alto Adige, ispiratasi sul punto al modello tedesco e austriaco⁽⁹⁸⁾ — non dovrebbe neanche accertare la regolare tenuta della contabilità, la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili e la conformità del bilancio di esercizio con le norme (giuridiche e tecniche) che ne disciplinano la redazione, quand'anche l'ente vigilato fosse privo dell'organo interno di controllo o del revisore legale dei conti. Dunque, oggi come domani, il revisore cooperativo dovrebbe limitarsi ad acquisire le scritture contabili e il bilancio, per poi accertare, sulla loro base, l'osservanza delle specifiche regole cooperativistiche (ad esempio, sui ristorni o sulle riserve indivisibili).

Non v'è dubbio che la prossima vigilanza cooperativa debba ancora avere per oggetto — come recita oggi l'art. 4 d.lgs. n. 220/2002 — «la partecipazione dei soci alla vita sociale»⁽⁹⁹⁾; in effetti, il diritto cooperativo è innervato dal principio democratico; d'altra parte, l'ente cooperativo, solo se osserva questo principio, può sperare di possedere la funzione sociale costituzionalmente intesa.

Il carattere democratico dell'ente cooperativo deve essere oggetto sì di controllo, ma anche e soprattutto di consulenza; sarebbe pertanto auspicabile che il revisore cooperativo sia supportato, nell'esecuzione del proprio incarico, da codici di condotta o da modelli regolamentari predisposti dal riconosciuto movimento cooperativo; il tutto con lo scopo di ottenere enti cooperativi più democratici, grazie a procedimenti assembleari più partecipati e a migliori controlli dei soci sull'operato degli amministratori, con una conseguente organizzazione imprenditoriale più efficiente ed efficace⁽¹⁰⁰⁾.

Da ultimo, sarebbe opportuno prevedere un'apposita disciplina per le revisioni cooperative che precedano le liquidazioni volontarie, le trasformazioni, le fusioni eterogenee, le scissioni eterogenee (eventualmente mediante scorporo) o le operazioni transfrontaliere o internazionali ai sensi del d.lgs. 2 marzo 2023, n. 19; ciò, infatti, contribuirebbe a verificare adeguatamente la consistenza e la successiva destinazione delle eventuali riserve indivisibili di cui all'art. 2545-ter c.c.⁽¹⁰¹⁾.

8.3. *Il coordinamento tra controllori.* — Se si condivide quanto proposto nel paragrafo precedente, si evita qualsiasi confusione tra la vigilanza cooperativa, i controlli dell'organo interno di controllo e la revisione legale dei conti. Il che non significa però che il predetto organo sia esonerato dal verificare l'osservanza delle norme di legge che

l'ente cooperativo si trovi in stato di crisi o di insolvenza) cfr. CUSA, *La gestione commissariale delle cooperative*, in *Riv. dir. soc.*, 2023, 402-405.

⁽⁹⁸⁾ In effetti, gli artt. 7, comma 3 e 38-42 l.r. n. 5/2008 prevedono che la riconosciuta associazione di rappresentanza del movimento cooperativo possa scegliere di svolgere anche la revisione legale dei conti nei confronti degli enti cooperativi ad essa aderenti e di cui la medesima è revisore cooperativo.

⁽⁹⁹⁾ Il suddetto sintagma legale, letto alla luce della vigilanza cooperativa, è analizzato, da ultimo, da CUSA, *Democrazia e virtualità nel procedimento assembleare delle cooperative*, in *Orizzonti dir. comm.*, 2023, *passim*, ma spec. 176-181; a favore del fatto che la consapevolezza e la partecipazione dei soci siano vitali per il successo della (vera) cooperativa cfr. PUUSAA, BOKSHAB, KINNUNENOTA, *Special Issues of Owner-control and Democracy within Co-operative Context*, 2022, scaricabile da www.knowledgehub.unsse.org.

⁽¹⁰⁰⁾ Rimando a CUSA, (nt. 99), 204-218, per una serie di suggerimenti, anche *de iure condendo*, volti a migliorare la disciplina (anche civilistica) della democraticità nelle cooperative, con riguardo specialmente ai loro procedimenti assembleari.

⁽¹⁰¹⁾ Sulla devoluzione altruistica delle suddette riserve cfr. CUSA, *Le riserve indivisibili nelle cooperative*, in questa *Rivista*, 2023, I, 111 ss. Con l'art. 3, comma 2, lett. d), DDL si vorrebbe prescrivere al legislatore delegato di «introdurre strumenti volti a prevenire comportamenti omissivi e atti elusivi dell'obbligo di devoluzione del patrimonio».

controlla anche il revisore cooperativo o l'ispettore, dovendo l'organo in parola farlo ai sensi dell'art. 2403, comma 1, c.c. A conferma di ciò, i sindaci sono tra l'altro tenuti ad accertare la correttezza della relazione di gestione degli amministratori, nella parte in cui si illustra il carattere mutualistico della cooperativa, ai sensi dell'art. 2545 c.c.

Al fine di evitare inutili e costosi doppioni, nel coordinare i controlli, la prossima riforma dovrebbe abrogare gli artt. 15, comma 2, l. 31 gennaio 1992, n. 59 e 11 d.lgs. n. 220/2002 ⁽¹⁰²⁾, così eliminando tutte le vigenti disposizioni contenenti specifiche norme sulla revisione legale dei conti degli enti cooperativi ⁽¹⁰³⁾.

Qualora si seguissero i suggerimenti sopra prospettati, si razionalizzerebbe l'intero sistema dei controlli sulle società mutualistiche, rendendolo più efficiente ed efficace. In effetti, l'ideale sarebbe prevedere che uno stesso aspetto sia verificato dal numero minimo di controllori, salvaguardando comunque il fatto che l'ente vigilato rimanga un'organizzazione democratica a servizio dei propri soci. Dunque, una volta salvaguardato il controllo di ultima istanza dei soci, ogni controllore specializzato dovrebbe esaminare ciò che non debba scrutinare un altro di questi controllori; il che determina due vantaggi: (i) individua il responsabile di un mancato o inadeguato controllo e la sua conseguente responsabilità (almeno) civile (riferibile al revisore cooperativo, alla corrispondente associazione di rappresentanza, ai sindaci o ai revisori legali dei conti); (ii) evita che nessuno controlli uno specifico aspetto (immaginando che la verifica l'abbia fatta il concorrente controllore) o che il controllo effettuato da più soggetti dia esiti inconciliabili o comunque skoordinati (con il rischio di possibili stalli decisionali o conflitti interni).

Il coordinamento qui auspicato richiede la riscrittura dell'art. 2543 c.c. ⁽¹⁰⁴⁾, di modo che si individuino esattamente i doverosi controllori in rapporto alle alternative forme organizzative della cooperativa (differenziabili, ad esempio, in base all'emissione di strumenti finanziari cooperativi o al rinvio alla normativa sulla s.p.a. o sulla s.r.l.); tale riscrittura eviterebbe di dover conoscere chi debbano essere detti controllori da ondivaghi provvedimenti amministrativi, come invece accade oggi.

Un'area da disciplinare meglio, anche modificando il codice civile (tra cui certamente il suo art. 2545-*bis*, forse mai applicato dal 2004), è quella relativa alle informazioni da garantire ai soci (come singoli o come minoranze qualificate) e ai conseguenti loro poteri di reazione in caso di irregolarità riscontrate ⁽¹⁰⁵⁾.

Nel rispetto della disciplina sulla privacy, la relazione di revisione cooperativa (da concepirsi *ex novo*, partendo dalle conclusioni dell'attuale modello di verbale di revisione) dovrebbe — al pari di quella predisposta dall'organo interno di controllo e

⁽¹⁰²⁾ Come già prospettato in CUSA, *Il diritto contabile delle cooperative*, in *Riv. dir. comm.*, 2022, I, 678-679.

⁽¹⁰³⁾ In senso opposto v. l'art. 3, comma 2, lett. *m*), DDL, ove si utilizza ancora l'erroneo termine di 'certificazione' per descrivere la revisione legale dei conti.

⁽¹⁰⁴⁾ La suddetta disposizione governa anche i casi in cui sia obbligatorio l'organo interno di controllo (necessariamente corrispondente al collegio sindacale) nelle società di mutuo soccorso, come sostenuto da CUSA, (nt. 78), 161, 162 e 165.

⁽¹⁰⁵⁾ Ben vengano allora queste tre proposte governative, contenute nell'art. 3, comma 2, lett. *a*) e *l*), DDL: (i) un'idonea formazione per i operatori (ma non in una logica solo statalistica, come invece sembrerebbe prospettare la citata lett. *a*); (ii) «un'adeguata pubblicità ... dell'attività di controllo svolta su ciascuna cooperativa», mediante l'albo nazionale unico degli enti sottoposti a vigilanza cooperativa; (iii) la previsione, in capo agli amministratori degli enti vigilati, di «specifici obblighi di discussione in assemblea circa gli esiti della vigilanza».

dal revisore legale dei conti — essere depositata presso la sede sociale (per poi essere depositata presso il registro delle imprese, assieme al cosiddetto fascicolo di bilancio) e, in caso di diffide o di significative irregolarità riscontrate, dovrebbe essere spiegata ai soci nell'assemblea successiva alla chiusura della revisione o dell'ispezione ⁽¹⁰⁶⁾.

Per il successo della vigilanza cooperativa occorre migliorare la collaborazione non solo tra il MIMIT e le riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, ma anche tra i diversi uffici della pubblica amministrazione chiamati a verificare la legalità delle società mutualistiche ⁽¹⁰⁷⁾: nel primo caso, facendo crescere la trasparenza (e così la reciproca fiducia) circa le risultanze del lavoro condotto dai controllori; nel secondo caso, stipulando (come in passato) convenzioni volte a fissare proficue alleanze e a evitare sovrapposizioni, di modo da svolgere ciascuna amministrazione ⁽¹⁰⁸⁾, all'interno delle rispettive competenze, una più efficace vigilanza, essendo più focalizzata.

Se si addiverà alla collaborazione sopra descritta, si eviteranno o comunque si ridurranno i casi, nei quali, davanti a una stessa situazione rilevante per la vigilanza cooperativa, si abbiano diverse interpretazioni e/o reazioni, a seconda che decida il MIMIT, un'altra autorità pubblica, la competente associazione di rappresentanza o, addirittura, la persona fisica chiamata ad eseguire la revisione cooperativa ⁽¹⁰⁹⁾.

Atteso che la vigilanza cooperativa può incidere sull'operatività di imprenditori privati, è necessario che si adottino tutte le misure possibili per ottenere una chiara e univoca applicazione del diritto cooperativo. Il che si può ottenere anche incrementando i luoghi di confronto e di decisioni condivise tra i controllori (ad esempio riformando l'attuale Commissione Centrale per le Cooperative, da ultimo regolata dall'art. 4 d.P.R. 14 maggio 2007, n. 78 ⁽¹¹⁰⁾) e concependo formazioni (iniziali e continue) dei controllori, aventi standards di qualità e contenuti almeno paragonabili.

Il coordinamento illustrato in questo paragrafo può certamente determinare una migliore promozione della cooperazione ai sensi dell'art. 45 Cost., combattendo le false cooperative; si immagini, ad esempio, l'intervento tempestivo del revisore o dell'ispettore, una volta che emergano significative anomalie, specialmente nei primi anni di vita della cooperativa, circa il pagamento di tributi (come l'imposta sul valore aggiunto) o di contributi previdenziali; queste anomalie potrebbero essere trasmesse alla competente autorità di revisione dall'Agenzia delle entrate e dall'INPS, adottando meccanismi simili a quelli concepiti nell'art. 25-*novies* CCII.

⁽¹⁰⁶⁾ Alla disciplina tedesca sul punto (§§ 58-60 GenG) — più avanzata di quella prevista nella legislazione del Trentino Alto-Adige con l'art. 12 d.P.Reg. 16 dicembre 2008, n. 11/L (corrispondente al regolamento attuativo della l.r. n. 5/2008) — il legislatore italiano si potrebbe ispirare nel regolare il rapporto tra assemblea dei membri dell'ente cooperativo e le risultanze della vigilanza cooperativa. Questo tema è oggi insufficientemente disciplinato, a livello statale, nell'art. 15, comma 3, l. n. 59/1992; una normativa migliore di questa è offerta, per gli enti cooperativi della Regione Trentino Alto-Adige, dagli artt. 29 comma 6 e 32, comma 3, l.r. n. 5/2008.

⁽¹⁰⁷⁾ Nella stessa direzione va l'art. 3, comma 2, lett. b), DDL.

⁽¹⁰⁸⁾ Da un lato il MIMIT e, dall'altro lato, ad esempio, l'Agenzia delle entrate e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, preposti a vigilare l'osservanza del diritto tributario, previdenziale e del lavoro.

⁽¹⁰⁹⁾ In effetti, il diritto cooperativo è non di rado applicato in modo differente, a seconda del vigilante (ad esempio, il MIMIT, l'Agenzia delle entrate o le associazioni di rappresentanza, potendo addirittura accadere la presenza di posizioni diverse tra i controllori appartenenti a una stessa autorità di revisione) e del luogo in cui si vigila (in una regione piuttosto che in un'altra).

⁽¹¹⁰⁾ Analogamente, l'art. 3, comma 2, lett. g), DDL.

Il prossimo coordinamento all'interno della pubblica amministrazione si realizzerà se saranno accentrate al MIMIT le competenze sparse tra diversi ministeri (tra cui quello delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, relativamente alle cosiddette cooperative edilizie a contributo erariale) in materia di vigilanza cooperativa.

Come esempio di quanto sia urgente l'illustrato coordinamento tra pubbliche amministrazioni (ma anche un'indicazione chiara e tassativa dei casi in cui una cooperativa a mutualità prevalente decada dai benefici fiscali) porto questa situazione; si immagini un atto di accertamento dell'Agenzia delle entrate — non necessariamente preceduto dal parere del MIMIT evocato dall'art. 14, comma 3, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 — che stabilisca la decadenza appena ricordata (per inosservanza degli artt. 2512-2514 c.c. o di altre disposizioni, non ritenendosi coincidenti i «requisiti di mutualità» di cui all'art. 14 d.P.R. n. 601/73 con quelli di cui agli artt. 2512-2514 c.c.); il ricordato atto determina il dovere, per la relativa cooperativa sanzionata, di devolvere altruisticamente la parte indivisibile del suo patrimonio effettivo (spesso corrispondente alla quasi totalità del valore del patrimonio dell'ente), ai sensi dell'art. 17, l. 23 dicembre 2000, n. 388, assieme al dovere di pagare allo Stato tutte le «imposte non assolute, nei limiti temporali previsti per l'esercizio del potere di accertamento»⁽¹¹¹⁾.

8.4. *La rendicontazione delle società mutualistiche.* — La vigilanza cooperativa potrà essere condotta molto meglio di quanto accada oggi, se si giungerà a una chiarificazione e a una semplificazione della rendicontazione contabile e cooperativistica delle società mutualistiche.

Come esempi della prospettata chiarificazione, si immagini una presa di posizione del legislatore sulla definizione di utile/avanzo di gestione nelle società mutualistiche (così prevenendo occulte ripartizioni di utili e impedendo alle regole tecniche elaborate dalle professioni contabili di essere difformi dal diritto contabile)⁽¹¹²⁾ e sul contenuto della relazione di gestione predisposta dagli amministratori delle cooperative⁽¹¹³⁾. Questa relazione — da imporre, nel suo contenuto cooperativistico, a ogni ente sottoposto a vigilanza cooperativa⁽¹¹⁴⁾ — dovrebbe in futuro contenere tutte le informazioni utili per dimostrare come detto ente si mantenga mutualistico, democratico, aperto e (se imposto⁽¹¹⁵⁾) non speculativo⁽¹¹⁶⁾, offrendo a chiunque (*in primis*, ai

⁽¹¹¹⁾ La citazione nel testo è tratta dalla circ. Agenzia delle entrate 30 ottobre 2000, n. 195. Sul punto, anche per le opportune citazioni della giurisprudenza di legittimità, rimando a CUSA, (nt. 81), 1568-1569.

⁽¹¹²⁾ In argomento cfr. CUSA, (nt. 102), 653 e 662-667.

⁽¹¹³⁾ Anche se in forma di società di mutuo soccorso; sul peculiare diritto contabile di queste società rimando a CUSA, (nt. 78), 162 s.

⁽¹¹⁴⁾ La suddetta regola dovrebbe essere rispettata già da qualsiasi cooperativa, in forza dell'ordinamento vigente, almeno secondo la tesi minoritaria sostenuta, tra gli altri, da CUSA, (nt. 102), 674-675, ove anche citazioni di segno diverso. Tuttavia, in direzione opposta a quanto indicato, v., *de iure condendo*, l'art. 3, comma 2, lett. n), DDL. Sempre CUSA, (nt. 102), 674 s., sulla base del diritto vigente, indica il contenuto peculiare per le cooperative della relazione sulla gestione.

⁽¹¹⁵⁾ In effetti, la relazione sulla gestione deve essere redatta anche dalle cooperative non a mutualità prevalente, le quali possono perseguire lo scopo lucrativo in modo speculativo.

⁽¹¹⁶⁾ Tra le suddette informazioni rammento «la condizione di prevalenza» (art. 2513, comma 1, c.c.), «i criteri seguiti nella gestione sociale per il conseguimento dello scopo mutualistico» (art. 2545 c.c.) «i dati relativi all'attività svolta con i soci, distinguendo eventualmente le diverse gestioni mutualistiche» (art. 2545-sexies, comma 2, c.c.), «le ragioni delle determinazioni assunte con riguardo all'ammissione dei nuovi soci» (art. 2528, comma 5, c.c.). Nella relazione di gestione si potrebbe imporre di includere le informazioni oggi da indicare nel cosiddetto modello B, il quale va depositato telematicamente presso il registro delle imprese competente per territorio, assieme al fascicolo di bilancio.

membri di tale ente), grazie al suo deposito presso il registro delle imprese, le informazioni necessarie per verificarlo ⁽¹¹⁷⁾.

Come esempi invece dell'auspicata semplificazione, si potrebbero eliminare i seguenti doveri pubblicitari: (i) per qualsiasi cooperativa, il deposito telematico del bilancio di esercizio presso l'albo delle società cooperative, ai sensi dell'art. 5 d.m. 23 giugno 2004; (ii) per le cooperative sociali, il deposito del bilancio di esercizio, sia presso la sezione delle imprese sociali del registro delle imprese, sia presso l'albo regionale delle cooperative sociali territorialmente competente cui intendano iscriversi.

Se si adotterà la prospettata riforma della relazione sulla gestione, si eviteranno inutili sovrapposizioni tra questo documento e il bilancio sociale, oggi imposto alle migliaia di cooperative aventi la qualifica di impresa sociale, ai sensi dell'art. 9, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112.

Tutta la rendicontazione sopra specificata, essendo in formato digitale, se sarà opportunamente organizzata e accessibile dagli esecutori della vigilanza cooperativa, potrà diventare una fonte importante per individuare tempestivamente anomalie nelle società mutualistiche, così controllandole in modo più mirato e meno costoso.

8.5. *Gli enti vigilanti e l'esecuzione della vigilanza.* — La prossima riforma della vigilanza cooperativa dovrà garantire che tutte le società mutualistiche siano effettivamente ed efficacemente vigilate, nei tempi stabiliti dalla legge, come invece non accade oggi ⁽¹¹⁸⁾.

Per raggiungere questo obiettivo occorre ripensare l'organizzazione della vigilanza cooperativa, razionalizzando i relativi esecutori e costi.

La vigilanza cooperativa può essere definitiva come un'attività di interesse generale, la quale può essere esercitata da soggetti privati (da intendersi anche in senso sostanziale ⁽¹¹⁹⁾), in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost.

⁽¹¹⁷⁾ Oggi, invece, i suddetti dati, sulla base di norme di legge (come l'art. 2513 c.c.), di interpretazioni della pubblica amministrazione (Ministero dello sviluppo economico, nota del 20 marzo 2017; Unioncamere, *Manuale operativo per il deposito bilanci al registro delle imprese anno 2022*, 22 febbraio 2022, 34) o di principi contabili (OIC *Specificità delle società cooperative. Emendamenti ai principi contabili nazionali*, 9 giugno 2022), possono trovarsi nel conto economico, nella nota integrativa o nella relazione sulla gestione.

⁽¹¹⁸⁾ Il che può comportare la responsabilità sia del MIMIT (come è già accaduto, circa la responsabilità extracontrattuale, per omessa vigilanza ministeriale di cooperative; sul punto cfr. Cass., 9 ottobre 2013, n. 22925, in *Giur. it.*, 2014, I, 98), sia dell'interessata associazione di rappresentanza, sia delle correlate persone fisiche che hanno partecipato all'illecito. Ritengo che la responsabilità civile del MIMIT, per omessa o scorretta vigilanza, non sia stata ridotta o eliminata in ragione dell'inserzione nel 2009 del comma 4-bis dell'art. 1 d.lgs. n. 220/2002 («ferme le specifiche disposizioni civilistiche, gli uffici amministrativi preposti alla vigilanza cooperativa ai sensi dei commi precedenti assolvono i compiti loro affidati dalla legge esclusivamente nell'interesse pubblico»). Una disciplina espressa sulla responsabilità civile dell'autorità pubblica vigilante, dei componenti dei loro organi e dei loro dipendenti, per loro illecito omissivo (colposo o doloso), si trova nell'art. 24, commi 6-bis e 6-ter, l. 28 dicembre 2005, n. 262, sul quale, da ultimo, AZZARO, *Mancata vigilanza delle autorità e danno al mercato: profili di responsabilità delle autorità vigilanti*, in *Riv. dir. soc.*, 2024, 909 ss. *De iure condendo*, sulla possibilità di sanzionare il revisore cooperativo negligente (con la sua impossibilità, temporanea o definitiva, di ricoprire in futuro tale incarico) rimando all'art. 3, comma 2, lett. f), DDL.

⁽¹¹⁹⁾ Potendo, infatti, esservi soggetti di diritto privato che appartengano, sostanzialmente, alla pubblica amministrazione, denominabili come organismi di diritto pubblico (sui quali, da ultimo, cfr. NARDI, *L'organismo di diritto pubblico: una nozione dai contorni non ancora definiti*, in questa *Rivista*, 2024, I, 167 ss.); gli organismi in parola non possono essere sussunti nel sintagma «cittadini, singoli e associati» di cui all'art. 118, comma 4, Cost., come provano, per gli enti del Terzo settore, gli artt. 4, comma 3, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 e 4, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

La vigilanza cooperativa appartiene a un particolare sottoinsieme di attività di interesse generale, implicando l'esercizio di una pubblica funzione; già oggi, infatti, nell'esecuzione della vigilanza cooperativa, da un lato gli ispettori (necessariamente pubblici dipendenti) sono qualificati come pubblici ufficiali e, dall'altro lato, i revisori cooperativi che non siano dipendenti pubblici sono qualificati come incaricati di pubblico servizio ai sensi dell'art. 7, comma 7, d.lgs. n. 220/2002.

Dal 1947 le riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo eseguono sì la vigilanza cooperativa, ma unicamente quella ordinaria (mediante cioè le revisioni cooperative) e nei confronti dei soli enti aderenti ad esse.

De iure condendo, attuando compiutamente il ricordato principio di sussidiarietà e rendendo la vigilanza ordinaria più efficiente e meno burocratica, sarebbe opportuno stabilire due concorrenti disposizioni; la prima: la revisione cooperativa dovrebbe essere svolta solamente da persone fisiche che siano (i) debitamente formate e abilitate ⁽¹²⁰⁾, (ii) incaricate dalle riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo e (iii) non necessariamente corrispondenti a lavoratori stabili (in forza di contratti di lavoro dipendente o autonomo) di queste ⁽¹²¹⁾; la seconda: il MIMIT, limitatamente all'esecuzione della revisione cooperativa, dovrebbe assegnare a una delle associazioni in parola gli enti che aderiscono a nessuna di queste ⁽¹²²⁾, come può accadere oggi, ai sensi dell'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 220/2002.

Le due disposizioni dianzi precisate determinerebbero un duplice vantaggio: (i) si avrebbero due livelli di controllo circa l'esatta esecuzione della revisione cooperativa, uno diretto da parte dell'associazione che incarica il revisore cooperativo e uno indiretto ad opera del MIMIT che controlla l'attività di tale associazione ⁽¹²³⁾; (ii) si semplificherebbe la gestione dei costi della revisione cooperativa, da pagarsi esclusivamente dall'ente revisionato in favore dell'associazione incaricata della revisione, la quale poi pagherebbe gli esecutori della revisione, così eliminando la disciplina vigente relativa ai contributi (tra cui, a livello legislativo, l'art. 8 d.lg. C.p.S. n. 1577/1947 e gli artt. 15, comma 4 e 5 e 20 l. n. 59/1992) e al loro mancato pagamento.

Rimarrebbero invece a carico esclusivo dello Stato le spese relative alla vigilanza straordinaria, mediante le ispezioni; queste dovrebbero essere eseguite solo da funzionari ministeriali specializzati, i quali — diversamente da quanto accade oggi, ma similmente a ciò che prevede l'art. 1, comma 3, d.m. 29 marzo 2022 per gli esecutori delle ispezioni straordinarie delle imprese sociali non in forma di cooperativa — dovrebbero auspicabilmente appartenere a un apposito ruolo ispettivo.

⁽¹²⁰⁾ Sul punto risulta molto interessante la disciplina austriaca, la quale, con i §§ 13 ss. GenRevG 1997, attribuisce all'Unione delle riconosciute associazioni austriache di revisione cooperativa (*Vereinigung Österreichischer Revisionsverbände*) il potere di abilitare alla professione di revisore cooperativo (*Genossenschaftsrevisor*).

⁽¹²¹⁾ Di contro, l'art. 3, comma 2, lett. i), DDL prevede ancora che la revisione cooperativa potrà essere effettuata anche da funzionari ministeriali.

⁽¹²²⁾ Sebbene sia compatibile con la nostra Costituzione, la legge ordinaria difficilmente imporrà (come accade in Germania) a qualsiasi ente cooperativo di aderire a una riconosciuta associazione di rappresentanza del movimento cooperativo come condizione per esercitare la sua impresa. Tuttavia, un'imposizione simile è già prevista per le nostre banche di credito cooperativo, al fine di essere autorizzate a svolgere l'attività bancaria, dovendo le medesime (se non abbiano sede legale nelle province autonome di Trento e di Bolzano e abbiano certe caratteristiche) aderire a un gruppo bancario cooperativo (ai sensi dell'art. 33, comma 1-bis, d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385).

⁽¹²³⁾ Sul miglioramento della vigilanza ministeriale rivolta alle associazioni in parola v. l'art. 3, comma 2, lett. e), DDL.

Una volta definiti con esattezza scopi e oggetti della revisione cooperativa e dell'ispezione straordinaria, la relativa esecuzione non dovrebbe più essere condotta, compilando schemi rigidi, come sono gli attuali modelli di verbali, periodicamente aggiornati e approvati con appositi decreti (oggi addirittura) ministeriali ⁽¹²⁴⁾.

Circa il momento in cui dovrebbe essere condotta la vigilanza cooperativa, se quella straordinaria dovrebbe continuare a essere disposta ogni volta che il MIMIT lo ritenga opportuno, quella ordinaria dovrebbe avvenire normalmente ogni due o tre anni, salvo che la dimensione ⁽¹²⁵⁾ o la recente costituzione ⁽¹²⁶⁾ dell'ente (ma non la sua tipologia, come, ad esempio, stabilisce l'art. 3, comma 3, l. 8 novembre 1991, n. 381 per le cooperative sociali) ne giustifichino una frequenza minore.

Infine, rimarrebbe di competenza esclusiva del MIMIT la vigilanza, vuoi sulle riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo (ovviamente nel limite della revisione cooperativa a loro affidata), vuoi sulle società o associazioni che gestiscono senza scopo di lucro i fondi mutualistici, ai sensi dell'art. 11, comma 1, l. n. 59/1992.

8.6. *I provvedimenti coercitivi.* — La riforma della vigilanza cooperativa dovrebbe comportare un generale ripensamento degli attuali provvedimenti amministrativi che il MIMIT può decidere nei confronti degli enti cooperativi ⁽¹²⁷⁾. Se già si è detto della liquidazione coatta amministrativa conseguente all'accertata insolvenza di tali enti ⁽¹²⁸⁾, vanno certamente soppresse o razionalizzate alcune delle molteplici fattispecie (diverse da quella appena ricordata), in presenza delle quali il MIMIT può liquidare o comunque sciogliere coattivamente l'ente cooperativo ⁽¹²⁹⁾; tra queste fattispecie deve però rimanere quella che prevede lo scioglimento coatto per l'ente non perseguito lo scopo mutualistico, oggi disciplinato dall'art. 2545-*septiesdecies*, comma 1, c.c., così chiudendo il cerchio aperto dagli artt. 2511 e 2515, comma 2, c.c.

Sarebbe opportuno anche pensare di introdurre nuovi provvedimenti, più flessibili e meno drastici, come quello di imporre un affiancamento all'organo amministrativo che si dimostrasse temporaneamente incapace di adempiere esattamente ai doveri impostigli dall'ordinamento cooperativo ⁽¹³⁰⁾.

Di regola, tutti questi provvedimenti dovrebbero essere disposti dal MIMIT, a

⁽¹²⁴⁾ Da ultimo, con tre decreti ministeriali, tutti datati 5 marzo 2025; l'utilizzo dei nuovi modelli è stato però differito dal MIMIT (con cir. 14 maggio 2025), poiché i relativi uffici competenti devono ancora entrare nella disponibilità di sistemi informatici aggiornati, idonei a gestire la nuova verbalizzazione digitale dell'attività di vigilanza.

⁽¹²⁵⁾ Come è previsto in Germania dal § 53, comma 1, GenG.

⁽¹²⁶⁾ Così stabilisce l'art. 27, comma 1-*bis*, l.r. n. 5/2008, per gli enti cooperativi aventi sede in Trentino-Alto Adige: «la revisione ordinaria è disposta annualmente per gli enti cooperativi neo costituiti, e per i tre esercizi a decorrere da quello successivo a quello di costituzione».

⁽¹²⁷⁾ Similmente, l'art. 3, comma 2, lett. *b*), DDL, se sarà approvato nel suo attuale tenore, imporrà al Governo di «razionalizzare, secondo criteri di proporzionalità e di gradualità, i provvedimenti» amministrativi, oggi elencati nell'art. 12 d.lgs. n. 220/2002.

⁽¹²⁸⁾ *Supra*, § 8.2.

⁽¹²⁹⁾ Si pensi ai molti casi in cui il MIMIT può oggi sciogliere la cooperativa per atto dell'autorità.

⁽¹³⁰⁾ Ricordo quello previsto dall'art. 34, comma 1, lett. *b*), l.r. n. 5/2008, secondo il quale la Provincia autonoma di Trento o quella di Bolzano, in base alle risultanze emerse dall'attività di vigilanza sugli enti cooperativi, può nominare «una o più persone, designate dall'associazione di rappresentanza, se l'ente cooperativo sanzionato aderisce ad essa, da affiancare all'organo di amministrazione o di controllo oppure al direttore di tale ente. Il potere di queste persone è stabilito dalla Provincia e le spese relative alla loro attività sono a carico dell'ente sanzionato».

seguito delle risultanze di una revisione o di un'ispezione. L'affiancamento sopra ipotizzato potrebbe però essere deciso anche dalla sola associazione competente a revisionare il relativo ente ⁽¹³¹⁾. Risulta, infatti, ormai pacifico ⁽¹³²⁾ che anche un soggetto di diritto privato — eventualmente entificato, come sono le associazioni in parola — possa esercitare una pubblica funzione di natura amministrativa, implicante atti autoritativi (come sarebbe l'ipotizzato affiancamento) o certificativi (come sarebbe il rilascio di un attestato comprovante il superamento positivo della revisione cooperativa, già stabilito dall'art. 5 d.lgs. n. 220/2002).

Qualora si decidesse di mantenere il potere del MIMIT nel sottoporre a liquidazione coatta amministrativa la società mutualistica insolvente, diversamente da ciò che si è suggerito nel presente saggio, al fine di accelerare la nomina degli organi della procedura in parola (commissario liquidatore e, eventualmente, comitato di sorveglianza), non di rado decisa tardivamente rispetto all'urgenza richiesta in tali situazioni, sarebbe opportuno, da un lato, abrogare l'art. 9, comma 1, l. 17 luglio 1975, n. 400 (grazie al quale l'associazione cui aderisce l'ente insolvente può designare una terna di persone entro la quale il MIMIT deve scegliere il commissario liquidatore) e, dall'altro lato, stabilire che la nomina in parola avvenga con decreto (non più del ministro, bensì) del direttore generale della direzione generale del MIMIT competente in materia (oggi denominata Direzione generale servizi di vigilanza), come è già previsto per la nomina dei commissari governativi di cui all'art. 2545-*sexiesdecies* c.c. e dei commissari liquidatori di cui all'art. 2545-*septiesdecies* c.c.

In ogni caso, la legge dovrebbe chiarire, per ogni provvedimento capace di incidere coattivamente sull'organizzazione e sul funzionamento della società mutualistica, i relativi presupposti applicativi.

EMANUELE CUSA

Abstract

What is cooperative supervision, and what should it be like? Are there legal constraints in international and European Union law on how to regulate cooperative supervision at the national level? What is the law on cooperative supervision in Great Britain, Germany, France, Spain, Portugal, and Italy? How can Italian law on this subject be reformed? This paper attempts to answer these questions.

⁽¹³¹⁾ *Contra* l'art. 3, comma 2, lett. *b*), DDL.

⁽¹³²⁾ Leggendo la dottrina e la giurisprudenza che hanno interpretato gli artt. 357 e 358 c.p. (definienti il pubblico ufficiale e la persona incaricata di un pubblico servizio) e ricordando che il curatore, il commissario giudiziale o liquidatore, pur essendo qualificati pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni (artt. 92, 127 e 302 CCII), possono corrispondere a enti in forma di associazione o di società *ex art.* 356 CCII.