

**GIURISPRUDENZA COMMERCIALE**

Anno XXXIX Fasc. 2 - 2012

ISSN 0390-2269

Emanuele Cusa

---

**IL CONTROLLO AMMINISTRATIVO  
SULLE COOPERATIVE**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

## Il controllo amministrativo sulle cooperative

SOMMARIO: 1. Le fonti della disciplina. — 2. Le *rationes* del controllo. — 2.1. La *ratio* espressa. — 2.2. Le *rationes* inesprese. — 3. Gli enti controllati e i relativi elenchi. — 4. I controllori. — 4.1. La pubblica amministrazione. — 4.2. Le riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo. — 5. Le tre modalità del controllo. — 5.1. La revisione cooperativa. — 5.2. L'ispezione straordinaria. — 5.3. L'annuale certificazione del bilancio. — 6. I tre possibili esiti del controllo. — 7. Le cinque sanzioni amministrative. — 7.1. Le due sanzioni extracodicistiche. — 7.1.1. La cancellazione dall'albo nazionale degli enti cooperativi. — 7.1.2. La sospensione semestrale della capacità d'agire. — 7.2. Le tre sanzioni codicistiche. — 7.2.1. La gestione commissariale. — 7.2.1.1. Profili generali. — 7.2.1.2. I poteri del commissario. — 7.2.2. Lo scioglimento per atto dell'autorità. — 7.2.2.1. Profili generali. — 7.2.2.2. L'assenza dello scopo mutualistico o l'incapacità di raggiungere gli altri scopi sociali. — 7.2.2.3. Lo scioglimento per mancato deposito di cinque bilanci di esercizio consecutivi. — 7.2.3. La sostituzione dei liquidatori. — 7.2.3.1. Il primo comma dell'art. 2545-*octiesdecies* c.c. — 7.2.3.2. Il secondo e terzo comma dell'art. 2545-*octiesdecies* c.c.

1. *Le fonti della disciplina.* — Tra i tipi di società previsti nel codice civile italiano la cooperativa è l'unico tipo la cui disciplina imponga un controllo amministrativo sul rispetto del diritto societario <sup>(1)</sup>.

Dunque, questo controllo ha lo scopo di verificare che le cooperative rispettino costantemente i loro tratti funzionali e strutturali. Ma, allora, la vigilanza in commento non serve ad accertare l'osservanza, ad esempio, del diritto tributario, del diritto del lavoro o del diritto della concorrenza applicabili alle cooperative, essendo questi diritti oggetto di altre vigilanze di tipo amministrativo non specificatamente concepite per le cooperative.

Il controllo amministrativo esaminato nel presente lavoro è solo prevalentemente enunciato nel codice civile <sup>(2)</sup>, essendo compiutamente regolato altrove.

All'interno dell'articolata disciplina della vigilanza sulle cooperative spicca il d.lg. 2 agosto 2002, n. 220 <sup>(3)</sup>, il quale è legge speciale in senso

---

<sup>(1)</sup> Sul punto, da ultimo, anche in chiave storica, BONFANTE, *La nuova società cooperativa*, Torino, 2010, 403 ss.

<sup>(2)</sup> Il codice civile (artt. 2545-*sexiesdecies* - 2545-*octiesdecies* c.c.) si limita infatti a tratteggiare alcune sanzioni irrogabili a seguito della espletata vigilanza analizzata in queste pagine.

<sup>(3)</sup> Da segnalare che il suddetto decreto disciplina la vigilanza sulle cooperative dal 1° gennaio 2004 e dalla stessa data è vigente la riforma civilistica delle cooperative (ai sensi dell'art. 10 d.lg. 17 gennaio 2003, n. 6). Per un commento sul d.lg. n. 220/2002 cfr. PALLOTTI,

solo formale (in ragione cioè della sua collocazione al di fuori dal codice civile); in effetti, questo decreto, al pari del suo precedente <sup>(4)</sup>, si applica a tutti gli enti costituiti secondo il tipo ‘società cooperativa’, salva diversa espressa previsione (questa sì contenuta in leggi speciali anche in senso sostanziale) <sup>(5)</sup>.

Come precisa l’art. 1, 5 comma, d.lg. n. 220/2002, la vigilanza sulle cooperative è regolata sia dallo Stato, sia da alcuni enti locali, tra i quali ricordo (a motivo della loro compiuta normativa) <sup>(6)</sup> le seguenti Regioni a statuto speciale: il Trentino-Alto Adige/Südtirol (l’unico ente locale italiano avente potestà legislativa esclusiva nella materia in esame e pertanto capace di approvare regole legali anche in deroga a quelle statali) <sup>(7)</sup>, il Friuli Venezia Giulia <sup>(8)</sup> e la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste <sup>(9)</sup>. In queste tre Regioni il criterio di collegamento tra la legislazione regionale e le società cooperative corrisponde alla sede legale di queste ultime.

Obiettivo di questo saggio è offrire una dettagliata disamina della disciplina vigente del controllo amministrativo sul rispetto del diritto societario delle cooperative.

Tuttavia, come dovrebbe emergere leggendo le pagine successive, tale disciplina è spesso mal concepita, prolissa, scoordinata e/o ormai superata, anche a causa del fatto che la stessa è spesso il frutto di un continuo affastellamento normativo <sup>(10)</sup>. Dunque, la disciplina in parola, pur essendo stata ampiamente riformata con il d.lg. n. 220/2002, necessita di una più radicale razionalizzazione, la quale, a mio parere, dovrà considerare almeno i seguenti tre aspetti:

(i) la vigilanza amministrativa, se eccessiva e non mirata, può

---

*La riforma del sistema di vigilanza delle cooperative alla luce del d.lgs. n. 220/2002 (primi approcci operativi)*, in *Riv. dir. impr.*, 2004, 53 ss.

<sup>(4)</sup> Ovvero il d.lg.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577 (meglio conosciuto come la legge Basevi), il quale (come ricordava VERRUCOLI, *Per una riforma della società cooperativa*, in *Riv. dir. comm.*, 1974, I, 1 s.), benché avrebbe dovuto costituire una disciplina provvisoria della vigilanza sulle cooperative, è stato (quasi interamente) abrogato solo con il d.lg. n. 220/2002.

<sup>(5)</sup> Dalla disciplina comune della vigilanza sulle cooperative si differenzia parzialmente quella sulle banche di credito cooperativo, la quale ruota attorno al d.m. 22 dicembre 2005, approvato in attuazione dell’art. 18 d.lg. n. 220/2002 e applicato a queste banche a partire dal 1° gennaio 2007.

<sup>(6)</sup> Esempio invece di incompiuta disciplina regionale è quella vigente nella Regione Sicilia, la quale, a partire dalla l.r. 26 giugno 1950, n. 45, ha deciso di applicare nel territorio siciliano la disciplina statale in materia (oggi, il d.lg. n. 220/2002 e la relativa normativa di attuazione) mediante i propri organi.

<sup>(7)</sup> Con la l. reg. 9 luglio 2008, n. 5.

<sup>(8)</sup> Con la l. reg. 3 dicembre 2007, n. 27.

<sup>(9)</sup> Con la l. reg. 5 maggio 1998, n. 27.

<sup>(10)</sup> Secondo BONFANTE, *Aiuti di Stato alle cooperative: la decisione della Corte UE*, in *Coop. Cons.*, 10/2011, 8 «l’origine di una indubbia parziale inadeguatezza dei controlli [sulle cooperative] ha motivazione solo ed esclusivamente “politica”, legata, cioè, alla carenza di risorse messe a disposizione dallo Stato per questa attività».

diventare inefficace e pertanto inutile a salvaguardare adeguatamente gli interessi generali per la cui difesa deve essere concepita;

(ii) la funzione amministrativa dovrà essere esercitata sempre più dagli enti locali, lasciando allo Stato un intervento di tipo soprattutto regolamentare e di coordinamento, specialmente dopo che è stata accentuata la sussidiarietà verticale nell'architettura della nostra Repubblica;

(iii) il movimento cooperativo organizzato (comunque opportunamente vigilato) dovrà divenire il vero protagonista di un efficace autocontrollo (naturalmente decentrato a livello locale nella sua esecuzione) di tutta la cooperazione italiana, specialmente dopo il suggello costituzionale della sussidiarietà orizzontale nello svolgimento di attività di interesse generale.

Data però la complessità dell'auspicata razionalizzazione della materia in esame, rinvio ad un mio prossimo studio, inteso a prospettare le possibili linee direttive del predetto intervento riformatore.

## 2. *Le rationes del controllo.*

2.1. *La ratio espressa.* — All'inizio dell'*iter legis* di ciò che sarebbe diventata la legge delega di riforma del diritto societario (ovvero la l. 3 ottobre 2001, n. 366) l'aspirante legislatore era orientato a circoscrivere la vigilanza sulle cooperative alle sole conformi al paradigma costituzionale tratteggiato nell'art. 45, 1 comma, Cost. <sup>(11)</sup>, corrispondenti (sulla base della disciplina vigente) alle cooperative a mutualità prevalente.

Successivamente, tuttavia, il Parlamento decise di mantenere invariata l'impostazione codicistica del 1942 (probabilmente in ragione dei principi e criteri direttivi nel frattempo decisi mediante l'approvazione dell'art. 7, 1 comma, l. 3 aprile 2001, n. 142) <sup>(12)</sup>, indicando tutte le società riconducibili al tipo 'società cooperativa' come destinatarie del controllo oggi evocato nell'art. 2545-*quaterdecies* c.c.

L'attuale ampiezza della vigilanza sulle cooperative è spiegata (nella relazione accompagnatoria allo schema di decreto, poi divenuto il d.lg. n. 6/2003) <sup>(13)</sup> con il seguente ragionamento:

---

<sup>(11)</sup> Cfr., infatti, lo schema di disegno di legge delega elaborato dalla Commissione di studio presieduta da Mirone, poi presentato dal Governo in Parlamento una prima volta il 20 giugno 2000 (con il d.d.l. n. 7125 Camera dei deputati, XIII legislatura) e una seconda volta il 3 luglio 2001 (con il d.d.l. n. 1137 Camera dei deputati, XIV legislatura). Sulla riforma della vigilanza delle cooperative nei progetti di legge che hanno preceduto la l. n. 366/2001 v., per tutti, Bassi, *Il futuro della cooperazione nei progetti di riforma delle società non quotate*, in *Riv. dir. impr.*, 2000, 5-8.

<sup>(12)</sup> Con il quale il Governo era stato delegato a emanare « uno o più decreti legislativi per l'ammodernamento e il riordino delle norme in materia di controlli sulle società cooperative e loro consorzi»; il che poi è avvenuto con il d.lg. n. 220/2002.

<sup>(13)</sup> Ma, sostanzialmente nella stessa direzione, già il seguente criterio direttivo con il quale il Parlamento aveva delegato il Governo a concepire l'ultima riforma organica della

(i) tutte le cooperative hanno una funzione sociale costituzionalmente intesa <sup>(14)</sup>;

(ii) tutte possono essere pertanto trattate meglio delle società non cooperative [anche se l'art. 223-duodecies, 6 comma, disp. trans. c.c., attuativo dell'art. 5, 1 comma, lett. e), l. n. 366/2001, stabilisce che le «disposizioni fiscali di carattere agevolativo previste dalle leggi speciali» devono riservarsi alle sole cooperative a mutualità prevalente <sup>(15)</sup>];

(iii) tutte le cooperative devono essere vigilate allo scopo di verificare la loro osservanza costante dei caratteri giustificativi tale trattamento privilegiato <sup>(16)</sup>.

Ancorare la disciplina in commento alla funzione sociale delle cooperative costituzionalmente intesa — ovvero alla capacità di questa forma d'impresa di inverare (secondo gradi diversi, in proporzione ai diversi livelli di funzione sociale riconoscibile alle varie tipologie di cooperative) i principi sanciti negli artt. 1-4 Cost. <sup>(17)</sup> — dovrebbe portare ad un ripen-

---

vigilanza sulle cooperative, poi realizzatasi con il d.lg. n. 220/2002: «corrispondenza, in coerenza con l'articolo 45, primo comma, della Costituzione, tra l'intensità e l'onerosità dei controlli e l'entità delle agevolazioni assegnate alle cooperative per promuoverne lo sviluppo» [art. 7, comma 1, lett. l), l. n. 142/2001].

<sup>(14)</sup> Già dalla lettura dell'art. 5, 1 comma, lett. a), l. n. 366/2001 può ricavarsi che anche le cooperative diverse da quelle a mutualità prevalente posseggano una funzione sociale, seppur di grado inferiore rispetto a quella delle cooperative conformi al modello costituzionale di cui all'art. 45, 1 comma, Cost. Su una funzione sociale delle cooperative latamente intesa cfr. VERRUCOLI, voce «Cooperative (Imprese)», in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 554 s.

<sup>(15)</sup> Disposizione, quella sopra riportata, non rispettata *de iure condito* secondo MARASÀ, *Cooperative e mutualità: dalla riforma del codice alla legge n. 99/2009*, in *Studium iuris*, 2011, 141 ss.

<sup>(16)</sup> Così, espressamente, la relazione accompagnatoria indicata nel testo: « i criteri prescelti dal legislatore per identificare la cooperazione costituzionalmente riconosciuta [ai sensi dell'art. 45, 1 comma, Cost., ovvero quella formata dalle cooperative a mutualità prevalente] (...) non esprimono forse per intero il reale valore dell'impresa mutualistica (appunto: la sua funzione sociale); valore che va cercato sul piano dei bisogni che la cooperativa soddisfa (casa, lavoro ecc.), su quello della categoria sociale al cui servizio la cooperativa si pone; ed infine, anche su alcune regole strutturali (voto *pro capite*, porta aperta) estranee alla organizzazione delle società ordinarie. Pertanto, anche le cooperative diverse dalle riconosciute si prestano a realizzare i valori fondamentali della cooperazione mutualistica (...) [e dunque] anche le cooperative diverse hanno funzione sociale; e che anche le cooperative diverse, avendo funzione sociale, hanno o conservano lo statuto privilegiato e i benefici (tranne quelli tributari) che l'ordinamento collega alla società cooperativa in quanto tale, senza ulteriori aggettivi o specificazioni. (...). Questa premessa ha indotto ad una coerente conclusione: se è vero che tutte le cooperative sono destinatarie di un trattamento privilegiato (non disparitario costituzionalmente perché mirato a incentivare e premiare imprese con un valore in più di quelle ordinarie, quello della funzione sociale) tutte le cooperative, e non solo quelle riconosciute, dovranno essere sottoposte a quel tipo di vigilanza che mira a verificare che i soggetti destinatari dello statuto privilegiato posseggano e mantengano nel tempo i requisiti e i presupposti dai quali la legge fa discendere il trattamento privilegiato».

<sup>(17)</sup> Sull'interpretazione sistematica dell'art. 45 Cost. in rapporto alle altre norme costituzionali cfr., tra gli altri, BUONOCORE, *Diritto della cooperazione*, Bologna, Zanichelli, 1997, 66 ss.

samento della prassi in materia di vigilanza sulle cooperative; tale vigilanza, infatti, non può limitarsi ad interventi formali su queste ultime<sup>(18)</sup>, magari irrogando sanzioni solo dopo che la cooperativa interessata rappresenti ormai una patente negazione di quello che dovrebbe essere la sua funzione sociale, ma deve controllarle efficacemente, cercando contemporaneamente di promuoverne lo sviluppo, giacché, appunto, enti privati idonei «a trasferire sul terreno economico i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale»<sup>(19)</sup>.

2.2. *Le rationes inesprese.* — Secondo me, accanto alla giustificazione dell'attuale vigilanza sulle cooperative italiane legata al loro trattamento privilegiato, se ne potrebbero individuare dall'intero ordinamento giuridico almeno altre quattro. La prospettata individuazione di ulteriori *rationes* chiarirebbe alcuni dei motivi che potrebbero portare i legislatori nazionali (come già accade — direi — per quello tedesco) ad imporre una specifica vigilanza sulle cooperative senza riconoscere alle stesse un trattamento (ad esempio, tributaristico) privilegiato.

(i) La prima giustificazione ruota attorno al seguente ipotizzabile (ma indimostrato) intento egoistico dell'*homo oeconomicus*, quando partecipa ad una società: il socio, se anche rivestisse una posizione di minoranza all'interno dell'organizzazione, sarebbe naturalmente portato a scegliere di perseguire uno scopo di lucro soggettivo. In effetti, osservando il diritto societario italiano, potrebbe ricavarsi che il legislatore presuma esservi tale intento del socio, poiché prevede un espresso controllo amministrativo circa l'effettivo perseguimento del solo scopo mutualistico (art. 2545-*septiesdecies* c.c.) e non anche dello scopo di lucro soggettivo. Il controllo in parola, dunque, potrebbe essere letto nel senso di servire ad evitare il sopravvento del naturale intento dei soci (e non dell'altro loro intento, comunque egoistico: quello di instaurare scambi mutualistici), causando così la degenerazione funzionale della loro cooperativa. Viceversa, l'assenza dell'eterocontrollo sullo scopo lucrativo si spiegherebbe in ragione del fatto che il naturale intento dei soci garantirebbe di per sé una sufficiente vigilanza (magari in collaborazione con l'autorità giudiziaria, opportunamente sollecitata)<sup>(20)</sup> sull'effettivo perseguimento di detto scopo.

(ii) La seconda giustificazione è intrinsecamente legata alla Costituzione, la quale, nel riconoscere la funzione sociale della cooperazione,

---

<sup>(18)</sup> CASTIELLO, voce «Cooperazione e cooperative I) Diritto pubblico», in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1988, 2.

<sup>(19)</sup> Così NIGRO, in *Art. 45-47, Commentario della Costituzione Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1980, 24 s.

<sup>(20)</sup> Sul punto è doveroso rinviare a MARASÀ, *Le "società" senza scopo di lucro*, Milano, Giuffrè, 1984, 511 ss.

chiaramente presuppone come tratto essenziale di quest'ultima il carattere democratico, in forza del necessario collegamento tra l'art. 45 e gli artt. 1-4 della nostra Carta fondamentale; carattere, quello appena ricordato, che va però costantemente vigilato, affinché nell'organizzazione societaria non prevalga un altro ipotizzabile (ma indimostrato) intento egoistico dell'*homo oeconomicus*: quello di sopraffare (o di essere trattato meglio de)gli altri soci (21).

(iii) La terza giustificazione si impernia sulla peculiare natura del patrimonio sociale di buona parte delle cooperative italiane (22). Esse, infatti, in ragione delle loro riserve indivisibili ai sensi dell'art. 2545-ter c.c., posseggono un ingente patrimonio che non potrà mai essere oggetto di appropriazione da parte dei soci. Ma, allora, è interesse della Repubblica (e non solo del movimento cooperativo italiano organizzato) che tale patrimonio sia gestito con adeguata perizia, nel rispetto della sua funzione istituzionale (garantire una lunga esistenza alla cooperativa titolare del relativo patrimonio e, in seconda battuta, promuovere l'intera cooperazione italiana, ai sensi dell'art. 11, 2 comma, l. 31 gennaio 1992, n. 59) (23), evitandosi così comportamenti opportunistici degli amministratori e/o dei soci delle cooperative interessate.

(iv) La quarta giustificazione ha come filo rosso l'interesse dei creditori sociali di una società con personalità giuridica. In effetti, una volta ricordato che il capitale sociale può rappresentare un'inefficace garanzia per costoro (anche in presenza di società di capitali) e che il bilancio della cooperativa deve avere tale posta ideale (argomentando ai sensi dell'art. 2545-duodecies c.c.), è da sottolineare che la cooperativa, a differenza delle società di capitali, può avere un capitale sociale minimo anche assai scarso (24). Conseguentemente, la vigilanza esterna sulle cooperative potrebbe spiegarci come strumento per tutelare (indirettamente) (25) i credi-

---

(21) Quanto sopra argomentato non significa, tuttavia, che l'organizzazione societaria, se lasciata a sé stessa, diventerebbe necessariamente plutocratica, come è ricavabile dal fatto che qualsiasi società lucrativa può determinare la partecipazione sociale in misura non proporzionale al conferimento, ai sensi degli artt. 2263, 1 comma, 2346, 4 comma, 2468, 2 comma, c.c.

(22) In questo senso si è già espresso Costi, *Proprietà e impresa cooperative nella riforma del diritto societario*, in questa *Rivista*, 2001, I, 131, il quale scriveva però (prima dell'approvazione della l. n. 366/2001) che il controllo governativo sulla gestione delle cooperative «non si giustifica per le cooperative non protette [corrispondenti alle attuali cooperative non a mutualità prevalente] delle quali i soci sono "proprietari", in quanto possono appropriarsi dell'intero patrimonio sociale».

(23) Similmente accade per le fondazioni d'origine bancaria, attualmente sottoposte alla vigilanza amministrativa del Ministero dell'economia ai sensi dell'art. 10 d.lg. 17 maggio 1999, n. 153.

(24) Pari, al limite, a 75 euro.

(25) Non va infatti dimenticato che «gli uffici amministrativi preposti alla vigilanza cooperativa (...) assolvono i compiti loro affidati dalla legge esclusivamente nell'interesse pubblico» (art. 1, comma 4-bis, d.lg. n. 220/2002).

tori della cooperativa meglio di quelli di una società di capitali, essendo questi ultimi sufficientemente salvaguardati (almeno nella mente del legislatore) dalla doverosa presenza di un capitale sociale minimo non irrisorio.

Se queste possono essere alcune delle ragioni del peculiare controllo esterno sulle cooperative, allora le stesse ragioni consentono l'emersione degli interessi generali da tutelare nell'esercizio di tale controllo e, pertanto, delle finalità da perseguire nella conduzione del controllo in parola. Dunque, le ragioni così tratteggiate contribuiscono a delimitare la discrezionalità entro cui deve muoversi la pubblica amministrazione e i suoi collaboratori (anche di diritto privato), allorché verificano la gestione di queste imprese private.

3. *Gli enti controllati e i relativi elenchi.* — La pubblica amministrazione, per poter controllare le cooperative, deve anzitutto conoscerle. Tale conoscenza è attualmente assicurata imponendo a qualsiasi cooperativa iscritta nel registro delle imprese di iscriversi altresì nell'albo delle società cooperative (articolato su base provinciale) o nei corrispondenti elenchi previsti da alcune Regioni a livello regionale (come in Friuli Venezia Giulia) o provinciale (come in Trentino-Alto Adige/Südtirol) <sup>(26)</sup>.

Da rimarcare è il fatto che sono sottoposte al controllo amministrativo in esame tutti gli enti costituiti in conformità con il tipo 'società cooperativa', quale che sia il loro modello organizzativo (quello regolato anche dalle norme sulla società per azioni, d'ora innanzi coop-s.p.a., ovvero quello regolato anche dalle norme sulla società a responsabilità limitata, d'ora innanzi coop-s.r.l.) e quale che siano le loro attività economiche svolte <sup>(27)</sup>. Sono inoltre soggette al controllo in parola anche le coop-s.p.a. che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio <sup>(28)</sup> e le cooperative la

---

<sup>(26)</sup> L'iscrizione nei predetti elenchi come cooperative a mutualità prevalente è il presupposto per godere dei benefici fiscali ai sensi degli artt. 14, 1 comma d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 e 15, 1 comma, d.lg. n. 220/2002. Secondo il Ministero dello sviluppo economico (in *Rilevazioni Statistiche del Movimento Cooperativo in Italia - Aprile 2010*, Roma, 2010, 15) le cooperative a mutualità prevalente (anche di diritto) costituiscono (all'11 maggio 2010) più del 94% delle cooperative iscritte nell'albo delle società cooperative (pari a 84.248 cooperative).

<sup>(27)</sup> Eventualmente, in presenza dell'esercizio di una data attività, potrebbe esservi un'ulteriore autorità pubblica chiamata a vigilare la cooperativa (al pari di qualsiasi altro ente esercente tale attività); il che accade, ad esempio, se la cooperativa produce e distribuisce energia elettrica (dovendo sottostare alla vigilanza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, la quale può irrogare a essa sanzioni amministrative in caso di inosservanza dei propri provvedimenti) o se la cooperativa (costituita tra giornalisti e denominata cooperativa giornalistica dall'art. 6 l. 5 agosto 1981, n. 416) esercita un'impresa editrice (dovendo sottostare alla vigilanza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quale può irrogare a essa sanzioni amministrative in caso di inosservanza dei propri provvedimenti).

<sup>(28)</sup> Se ricorresse al mercato del capitale di rischio, la cooperativa, al pari della s.p.a., sarebbe sottoposta al controllo della Consob; il che accade, ad esempio, quando una cooperativa abbia le proprie azioni quotate nei mercati regolamentati.

cui specifica disciplina imponga il perseguimento di finalità ulteriori allo scopo mutualistico <sup>(29)</sup>.

Le cooperative, oltre a dover tenere aggiornati i loro dati nei predetti elenchi, devono, annualmente, sia pubblicare nel registro delle imprese il loro bilancio d'esercizio (ai sensi dell'art. 2435, 1 comma, c.c.), sia comunicare in modo informatico «le notizie di bilancio» al Ministero dello sviluppo economico (artt. 10, 4 comma, l. n. 99/2009 e 223-*sexiesdecies*, 1 comma, disp. trans., c.c.) o all'ufficio amministrativo degli enti locali competenti <sup>(30)</sup>.

Tuttavia, gli enti iscritti nei predetti elenchi non coincidono con quelli vigilati ai sensi dell'art. 2545-*quaterdecies* c.c. <sup>(31)</sup>: per difetto, poiché alcune cooperative iscritte non sono sottoposte alla vigilanza in parola [ovvero le banche popolari ai sensi dell'art. 28, 2 comma, t.u. l. banc. <sup>(32)</sup> e le cooperative assicurative <sup>(33)</sup>] <sup>(34)</sup>; per eccesso (in forza dell'art. 1, 2

---

<sup>(29)</sup> Sto pensando, ad esempio, alla possibilità che la cooperativa intenda rispettare anche il d.lg. 24 marzo 2006, n. 155, al fine di poter inserire nella propria denominazione sociale la locuzione «impresa sociale» (art. 7, 1 comma, d.lg. n. 155/2006), precludendosi così la possibilità di perseguire lo scopo di lucro e imponendosi di perseguire «finalità di interesse generale» (art. 1, 1 comma, d.lg. n. 155/2006). In tal caso, alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico si aggiunge quella del Ministero del lavoro (art. 16, 2-5 comma, d.lg. n. 155/2006), il quale però deve limitarsi a controllare il rispetto del d.lg. n. 155/2006.

<sup>(30)</sup> Le banche di credito cooperativo adempiono al suddetto obbligo di comunicazione in modo semplificato (così come previsto con decreto direttoriale del 28 aprile 2011), dovendo già trasmettere i relativi dati alla Banca d'Italia mediante apposite segnalazioni.

<sup>(31)</sup> Anche la società cooperativa europea, costituita ai sensi del regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio [del 22 luglio 2003 relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE)], se ha la propria sede sociale in Italia, è tenuta ad essere iscritta negli elenchi ricordati nel testo ed è sottoposta alla vigilanza esaminata nel presente scritto; su tale tipo societario comunitario cfr., da ultimo, ZANARDO-GUIDOTTI, in *Percorsi di diritto societario europeo*<sup>2</sup>, a cura di Pederzini, Torino, Giappichelli, 2011, 153 ss.

<sup>(32)</sup> Sul punto cfr. SANTORO, *La vigilanza sulle cooperative di credito: problemi aperti in ordine alla ripartizione delle competenze*, in *Ianus*, 1/2009, 18 ss., il quale auspica (*ivi*, 23) che anche le banche popolari siano sottoposte ad una vigilanza cooperativistica similare a quella sulle banche di credito cooperativo, essendo le prime state inquadrate tra gli enti mutualistici.

<sup>(33)</sup> Così, almeno, ritiene il Ministero dello sviluppo economico [conformemente BONFANTE, (nt. 1), 420, ma in senso contrario MORARA, *Commento dell'art. 2545-quaterdecies. Codice civile commentato*<sup>2</sup>, a cura di Alpa-Mariconda, Milano, Ipsoa, 2009, 2864], il quale ad oggi non vigila l'unica cooperativa assicurativa operante in Italia.

Si segnala nondimeno che la questione è problematica, poiché, da un lato, manca una disposizione che espressamente deroghi al generale disposto dell'art. 1, 1 comma, d.lg. n. 220/2002 [similmente a quanto avveniva in base alla previgente disciplina con l'art. 1, 2° comma, d.lg.c.p.s. n. 1577/1947 che così disponeva: «Le cooperative (...) di assicurazione (...) non sono soggette alle norme di vigilanza stabilite dal presente decreto»] e, dall'altro lato, la vigilanza dell'Isvap sulle imprese assicurative non ha per oggetto anche i requisiti mutualistici delle cooperative assicurative; ai sensi infatti dell'art. 1 d.lg. 7 settembre 2005, n. 209 la vigilanza di tale autorità nel settore assicurativo «ha per scopo la sana e prudente gestione delle imprese di assicurazione e di riassicurazione e la trasparenza e la correttezza dei comportamenti delle imprese, degli intermediari e degli altri operatori del settore assicurativo, avendo riguardo alla stabilità, all'efficienza, alla competitività ed al buon funzionamento del sistema assicurativo, alla tutela degli assicurati e degli altri aventi diritto a prestazioni assicurative, all'informazione ed alla protezione dei consumatori».

<sup>(34)</sup> Circa invece la vigilanza ministeriale sulle cooperative edilizie che fruiscono di

comma, d.lg. n. 220/2002), poiché a tale vigilanza sono sottoposti i gruppi cooperativi paritetici (ai sensi dell'art. 2545-septies c.c.)<sup>(35)</sup>, i consorzi (con attività esterna) di cooperative (tra cui quelli di cui all'art. 27-ter d.lg.c.p.s. n. 1577/1947, ai sensi dell'art. 27-*quater* dello stesso decreto) non costituiti in forma di società cooperativa, le società di mutuo soccorso (costituite ai sensi della l. 15 aprile 1886, n. 3818) e gli enti sussumibili nella indefinita categoria degli enti mutualistici non societari di cui all'art. 2517 c.c.<sup>(36)</sup>. Naturalmente, la cooperativa sottoposta a controllo ministeriale, se appartenente ad un gruppo gerarchico, dovrà dimostrare al controllore che tale appartenenza non impedisca alla stessa l'osservanza dei requisiti mutualistici<sup>(37)</sup>.

---

contributi pubblici (sulle quali cfr. r.d. 28 aprile 1938, n. 1165), in data 2 luglio 2009 è stato concluso un accordo tra il Ministero dello sviluppo economico e quello delle infrastrutture e dei trasporti, volto a risolvere tra detti dicasteri un conflitto positivo di competenza; in forza di tale accordo il primo ministero ha competenza esclusiva «in materia di accertamento dei requisiti mutualistici» ai sensi degli artt. 1, 4 e 9 d.lg. n. 220/2002 e «sulla corretta devoluzione ai fondi mutualistici del patrimonio residuo delle cooperative in liquidazione» ai sensi dell'art. 11 l. n. 59/1992, mentre il secondo ministero ha competenza esclusiva in materia di vigilanza circa «il corretto utilizzo dei fondi pubblici elargiti alle società cooperative», ai sensi degli artt. 125 ss. r.d. n. 1165/1938.

<sup>(35)</sup> In argomento cfr., da ultimo, FUSCO, *Commento dell'art. 2545-septies*, in *Codice commentato delle Società*, a cura di Abriani e Stella Richter, Torino, Giappichelli, 2010, 2745 s. Secondo i più il contratto di gruppo cooperativo paritetico non crea un soggetto giuridico autonomo (così tra gli altri, TOMBARI, *Diritto dei gruppi di imprese*, Milano, 2010, 148) e tale gruppo non ha un proprio scopo mutualistico [tra gli altri, BONFANTE, (nt. 1), 374 s.]; tuttavia, secondo alcuni (MARANO, *La vigilanza sui gruppi cooperativi tra interessi pubblici e di «sistema»*, in *AGE*, 2/2008, 325 ss. e BITOSI-STANGHELLINI, *I contratti di gruppo cooperativo paritetico tra regole legali e autonomia negoziale*, in *AGE*, 2/2008, 367, nt. 44) la vigilanza amministrativa sul gruppo cooperativo paritetico dovrebbe avere un suo contenuto peculiare. Dal punto di vista legislativo, la disposizione più interessante in materia è la seguente (valevole per le sole società cooperative che abbiano la propria sede legale nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e che aderiscano ad un gruppo cooperativo paritetico): «1. L'ente cooperativo aderente ad un Gruppo cooperativo paritetico deve comunicare alla struttura amministrativa territorialmente competente la propria adesione e trasmetterle copia del relativo accordo con il Gruppo stesso. 2. Nel caso in cui più enti cooperativi, contemporaneamente, costituiscono un Gruppo cooperativo paritetico, la comunicazione di reciproca adesione effettuata da un ente cooperativo vale anche per gli altri. 3. L'attività di revisione deve essere svolta nei confronti dei singoli enti cooperativi aderenti al Gruppo paritetico e non nei confronti del Gruppo in quanto tale» (art. 15 d.Pres.Reg. 16 dicembre 2008, n. 11/L).

<sup>(36)</sup> Nonostante il chiaro dettato dell'art. 1, 1 comma, d.lgs. n. 220/2002, le società di mutuo soccorso e gli enti di cui all'art. 2517 c.c. non possono ancora essere iscritti nell'albo delle società cooperative (come emerge leggendo la circ. n. 1579682 del 6 dicembre 2004 del Ministero delle attività produttive) e non sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico.

I consorzi agrari, dovendo ora essere costituiti in forma di società cooperativa (necessariamente a mutualità prevalente) ai sensi dell'art. 9, 1 comma, l. 23 luglio 2009, n. 99, non rientrano più tra gli enti diversi dalle cooperative, per i quali v'è l'obbligo di iscrizione nell'albo delle società cooperative. Per un *excursus* storico sulla disciplina dei consorzi agrari cfr. IOCCA, *La « legge sviluppo » e le nuove disposizioni in materia di consorzi agrari e di cooperative*, in *NLCC*, 2010, 696 ss.

<sup>(37)</sup> Sul punto, *funditus*, cfr. per la dottrina MARANO, (nt. 34), 333 ss., e per la legislazione l'art. 27, 2 comma, lett. f), l. reg. n. 5/2008, dove si prevede che il controllore delle cooperative del Trentino-Alto Adige/Südtirol deve tra l'altro «accertare che le parteci-

Dai destinatari della vigilanza amministrativa in esame ritengo che si possa trarre un'indiretta prova del fatto che la parola «cooperazione» contenuta nell'art. 45, 1 comma, Cost. debba essere interpretata non già nel ristretto senso di insieme di società cooperative, bensì nel più ampio senso di insieme di enti (appunto, cooperativi, in quanto parti della «cooperazione») — già disciplinati <sup>(38)</sup> o da disciplinarsi dalla legge — esercenti un'attività economica e aventi le caratteristiche enunciate in tale disposizione costituzionale (ovvero il «carattere di mutualità» e l'assenza di «fini di speculazione privata») <sup>(39)</sup>.

A complicare inutilmente il quadro normativo (specialmente se si pensa alla possibile completa informatizzazione degli elenchi degli enti soggetti alla vigilanza qui analizzata) e la corrispondente organizzazione della pubblica amministrazione chiamata ad attuarlo, il nostro legislatore ha previsto ulteriori elenchi per specifiche tipologie di cooperative <sup>(40)</sup>. In particolare, rammento, a livello nazionale, l'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi che intendano ottenere contributi pubblici (ai sensi dell'art. 13 l. n. 59/1992), mentre a livello regionale, gli elenchi degli enti testé citati (sempre ai sensi dell'art. 13 l. n. 59/1992) e gli albi delle cooperative sociali (ai sensi dell'art. 9 l. 8 novembre 1991, n. 381).

Negli ultimi cinque anni appare evidente come il Ministero dello sviluppo economico abbia tra i suoi principali obiettivi sia quello di far coincidere il numero delle cooperative iscritte nell'albo delle società cooperative con il numero delle cooperative iscritte nel registro delle imprese (eliminando da quest'ultimo le migliaia di cooperative ormai inattive) <sup>(41)</sup>, sia quello di avere un albo delle società cooperative formato

---

pazioni dell'ente cooperativo in altre imprese sono strumentali al perseguimento degli scopi di tale ente».

<sup>(38)</sup> Come le società per azioni o le associazioni di cui all'art. 11 l. n. 59/1992, le società di mutuo soccorso di cui alla l. n. 3818/1886 e, direi, le stesse associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo (sulle quali v. *infra*, § 4.2).

<sup>(39)</sup> Per una sintesi delle diverse tesi relative all'interpretazione della parola «cooperazione» contenuta nell'art. 45 Cost. cfr., per tutti, GIAMPIERETTI, *Commento dell'art. 45*, in *Commentario breve alla Costituzione*<sup>2</sup>, a cura di Crisafulli, Paladini, Bartole e Bin, Padova, Cedam, 2008, 462 s.

<sup>(40)</sup> Una razionalizzazione dei vari elenchi pubblici riguardanti le società cooperative è stata già effettuata in Trentino-Alto Adige/Südtirol con l'art. 14 l.r. n. 5/2008, il quale così prevede: «1. L'iscrizione nel registro [provinciale degli enti cooperativi] sostituisce quelle nell'albo delle società cooperative, nell'albo regionale delle cooperative sociali, nell'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi e in qualsiasi altro elenco di enti cooperativi previsto dall'ordinamento nazionale, determinando i medesimi effetti di queste iscrizioni. 2. L'iscrizione nel registro e il rispetto della presente legge sono richiesti agli enti cooperativi per poter accedere alle agevolazioni previste per tali enti dall'ordinamento nazionale, regionale e provinciale».

<sup>(41)</sup> Il che, tra l'altro, permetterebbe di conoscere esattamente quali cooperative attive non aderiscano ad alcuna associazione riconosciuta di rappresentanza del movimento cooperativo.

soltanto da enti rispettosi dei requisiti mutualistici (come può facilmente evincersi leggendo il nuovo brutto testo dell'art. 2511 c.c. assieme all'art. 12, 3 comma, d.lg. n. 220/2002 <sup>(42)</sup>).

#### 4. *I controllori.*

4.1. *La pubblica amministrazione.* — Ai sensi dell'art. 1, 2 comma, d.lg. n. 220/2002, la pubblica amministrazione statale competente in via esclusiva ad accertare i «requisiti mutualistici» delle cooperative è la Direzione generale per le piccole e medie imprese e gli enti cooperativi presso il Ministero dello sviluppo economico <sup>(43)</sup>. Tale Direzione è altresì competente a tenere l'albo nazionale delle cooperative e l'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi. La vigilanza di spettanza del Ministero poc'anzi ricordato è svolta da suoi dipendenti o da dipendenti di altri dicasteri con il primo convenzionati <sup>(44)</sup>, ovvero ancora (ma limitatamente alla revisione cooperativa) da revisori delle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo con le quali tale Dicastero ha stipulato apposite convenzioni (art. 7, 2 comma, d.lg. 220/2002) <sup>(45)</sup>.

La pubblica amministrazione non statale competente a vigilare le cooperative è da individuarsi in base agli ordinamenti interni degli enti locali esercenti la predetta attività. La vigilanza di spettanza degli enti locali può essere svolta da dipendenti degli stessi enti e da professionisti scelti dalla pubblica amministrazione all'interno di appositi elenchi <sup>(46)</sup>, ovvero solo da questi ultimi <sup>(47)</sup>.

---

<sup>(42)</sup> Sulla suddetta disposizione v. *infra*, § 7.1.1.

<sup>(43)</sup> Nel primo semestre del 2001 la vigilanza e lo sviluppo della cooperazione sono passati dalla competenza del Ministero del lavoro a quella del Ministero delle attività produttive (ora dello sviluppo economico). La suddetta Direzione è oggi regolata dal d.m. 7 maggio 2009, ove tra l'altro si stabilisce (all'art. 5, 9 comma) che tale Direzione può avvalersi, per effettuare revisioni cooperative e ispezioni straordinarie, dei sedici Ispettorati territoriali presso il Dipartimento per le Comunicazioni del Ministero dello sviluppo economico.

<sup>(44)</sup> L'esempio più significativo di convezione accennata nel testo è quella stipulata il 28 settembre 2010 (con scadenza 28 settembre 2013, la quale sarà probabilmente prorogata) tra la Direzione generale sopra indicata e l'Agenzia delle entrate, grazie alla quale il primo potrà conferire l'incarico di revisione cooperativa o di ispezione straordinaria a funzionari della seconda, i quali abbiano conseguito una specifica abilitazione mediante appositi corsi di formazione promossi dal primo.

<sup>(45)</sup> A luglio 2011 non risulta sottoscritta alcuna delle suddette convenzioni con le associazioni di rappresentanza.

<sup>(46)</sup> Come accade in Trentino-Alto Adige/Südtirol, ai sensi dell'art. 22, 2 comma, l.r. n. 5/2008.

<sup>(47)</sup> Come accade in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ai sensi dell'art. 17, 3 comma, l.r. n. 27/1998.

In Sicilia la revisione cooperativa di spettanza degli uffici regionali è svolta solo dai revisori delle riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, con le quali la Regione Sicilia ha stipulato apposita convenzione (così AGOSTINI, *La nuova attività di revisione cooperativa nella Regione Sicilia*, in *Coop. cons.*, 8-9/2009, 35 ss.).

4.2. *Le riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo.* — Probabilmente, proprio nel settore della vigilanza sulle cooperative, il nostro ordinamento ha fino ad ora concepito la più avanzata sperimentazione di sussidiarietà orizzontale, così come è definita nell'ultimo comma dell'art. 118 Cost. <sup>(48)</sup>.

In effetti, a partire dal d.lg.c.p.s. n. 1577/1947 lo Stato italiano ha riconosciuto degli enti di diritto privato — le associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo — come propri collaboratori nello svolgere l'attività di interesse generale, corrispondente, appunto, alla vigilanza sulle cooperative.

Questa collaborazione tra il settore pubblico e quello privato è conforme non solo con la nostra Carta fondamentale, ma anche con il diritto internazionale pubblico della cooperazione; in effetti, le stesse Nazioni Unite — attraverso la risoluzione 56/114 *Cooperatives in social development*) adottata dall'Assemblea Generale il 19 dicembre 2001 — hanno invitato i propri Stati membri a prendere in considerazione le *Draft guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of cooperatives* <sup>(49)</sup>, allorché intendano modificare la loro legislazione sulle cooperative. Ebbene, una delle linee guida contenute in quest'ultimo documento indica che i rappresentanti del movimento cooperativo non solo dovrebbero partecipare alla stesura e al monitoraggio della disciplina cooperativistica, ma dovrebbero anche concorrere con i rispettivi Governi (attraverso una «*effective and equal partnership*») a vigilare le cooperative <sup>(50)</sup>.

L'art. 3 d.lg. n. 220/2002 fissa i requisiti richiesti ad una delle predette associazioni per essere riconosciuta dal Ministero dello sviluppo economico come soggetto capace di esercitare il controllo sulle cooperative ai sensi dell'art. 2545-*quaterdecies* c.c. Avvenuto il riconoscimento in parola, la Direzione generale per le piccole e medie imprese e gli enti cooperativi verifica la costante osservanza dei requisiti appena indicati e, in mancanza, può revocare tale riconoscimento, impedendo così all'associazione di continuare a collaborare con la ricordata pubblica amministrazione <sup>(51)</sup>.

---

<sup>(48)</sup> Espressamente richiamato nell'art. 7, 1 comma, l.r. n. 5/2008: «In attuazione dell'articolo 118, ultimo comma della Costituzione la Provincia [di Trento e quella di Bolzano] favorisce l'associazione di rappresentanza nello svolgimento dell'attività di promozione e vigilanza sugli enti cooperativi».

<sup>(49)</sup> Le succitate linee guida costituiscono l'appendice alla relazione del Segretario generale delle Nazioni Unite del 14 maggio 2001 (A/56/73-E/2001/68).

<sup>(50)</sup> Addirittura, nella stessa risoluzione si sollecitano non solo gli Stati membri, ma anche le competenti organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate a prendere tutte le misure appropriate per sviluppare «*an effective partnership between Governments and the cooperative movement*». Come emerge chiaramente dal dettato della risoluzione, essa non vincola i soggetti a cui è indirizzata, anche se possiede comunque una propria rilevanza giuridica.

<sup>(51)</sup> Una disciplina corrispondente a quella nazionale sopra descritta può essere con-

L'associazione nazionale di rappresentanza è disciplinata dalla propria specifica normativa (perlopiù contenuta, a livello legislativo, nel d.lg. n. 220/2002, il quale tra l'altro prescrive all'ente in parola di rappresentare, assistere, tutelare e revisionare le cooperative ad essa aderenti) e, in quanto compatibile, dalla normativa codicistica delle associazioni riconosciute (artt. 14-35 c.c.), sempreché abbia (come attualmente hanno tutte le associazioni nazionali riconosciute di rappresentanza del movimento cooperativo) una personalità giuridica di diritto privato<sup>(52)</sup>. Le associazioni nazionali non godono però di una capacità d'agire corrispondente a quelle delle persone giuridiche private di diritto comune<sup>(53)</sup>; in effetti, ai sensi del (mal redatto)<sup>(54)</sup> art. 5, 1 comma, d.l. 21 marzo 1986 (conv. con l. 20 maggio 1988, n. 160), tali enti non possono prestare garanzie o compiere qualsiasi atto o attività «di natura economica (...) anche a favore di cooperative aderenti» e, se lo facessero, i relativi atti sarebbero «affetti da nullità».

Attualmente sono associazioni nazionali riconosciute di rappresentanza del movimento cooperativo italiano le seguenti: dal 1948 la Confederazione Cooperative Italiane (Confcooperative) e la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (Legacoop), dal 1961 l'Associazione Generale Cooperative Italiane (AGCI), dal 1975 l'Unione Nazionale Cooperative Italiane (UNCI) e dal 2004 l'Unione Italiana Cooperative (UNICOOP)<sup>(55)</sup>.

---

tenuta nell'omologa legislazione regionale che regola il riconoscimento delle associazioni di rappresentanza delle sole cooperative aventi la sede all'interno del territorio di competenza dell'ente locale legittimato a concedere il predetto riconoscimento; per un'esemplificazione di ciò cfr. gli artt. 7-11 l.r. n. 5/2008, valevoli per le associazioni provinciali di rappresentanza del movimento cooperativo del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

<sup>(52)</sup> Da precisare che il riconoscimento ministeriale delle associazioni di rappresentanza ai sensi dell'art. 3 d.lg. n. 220/2002 non attribuisce altresì la personalità giuridica di diritto privato, come invece accadeva per il corrispondente riconoscimento ministeriale ai sensi dell'ormai abrogato art. 5 d.lg.c.p.s. n. 1577/1947 (il cui primo comma stabiliva infatti che «il riconoscimento di cui all'articolo precedente viene concesso con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale ed è produttivo anche degli effetti giuridici di cui all'art. 12 del codice civile»); conseguentemente, un'associazione riconosciuta ai sensi dell'art. 3 d.lg. n. 220/2002, se intende essere qualificata civilisticamente come associazione riconosciuta, deve inoltre domandare (alla prefettura nella cui Provincia è stabilita la sua sede) l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche regolato dal d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361.

<sup>(53)</sup> Conformemente Cass., 9 aprile 1990, n. 2965, inedita.

<sup>(54)</sup> Come potrebbe operare, infatti, un'associazione di rappresentanza se non potesse compiere alcun atto di natura economica, come ad esempio la stipula di un contratto di compravendita di beni per esercitare la propria attività istituzionale ovvero la stipula di un contratto di lavoro per avvalersi del lavoro altrui?

<sup>(55)</sup> Solo le prime tre sopra elencate (rappresentanti, assieme, circa 43.000 cooperative) aderiscono all'Alleanza Cooperativa Internazionale, organizzazione non governativa riconosciuta dalle Nazioni Unite, fondata nel 1895 e attualmente formata da più di duecentocinquanta organizzazioni (nazionali e internazionali) di rappresentanza delle cooperative del mondo operanti in tutti i settori dell'economia. Le stesse tre associazioni hanno tra loro costituito il 27 gennaio 2011 un coordinamento nazionale stabile, denominato Alleanza delle Cooperative Italiane, avente la finalità di coordinare l'azione di rappresentanza nei confronti del Governo, del Parlamento, delle istituzioni europee e delle parti sociali.

Merita di essere segnalato, infine, che il Ministero dello sviluppo economico vigila non solo sulle associazioni nazionali riconosciute del movimento cooperativo (art. 3, 6 comma, secondo periodo, d.lg. n. 220/2002), ma anche sulle società e le associazioni che ciascuna delle prime può promuovere per costituire e gestire un proprio fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (art. 11, 4 comma, l. n. 59/1992) <sup>(56)</sup>.

5. *Le tre modalità del controllo.* — Il controllo amministrativo sulle cooperative si manifesta nelle seguenti tre diverse tipologie come è confermato testualmente dai titoli che suddividono il d.lg. n. 220/2002: la revisione cooperativa, l'ispezione straordinaria e la certificazione del bilancio <sup>(57)</sup>.

5.1. *La revisione cooperativa.* — La vigilanza ordinaria sulle cooperative si effettua biennialmente (o annualmente, in presenza delle cooperative aventi le caratteristiche indicate negli artt. 3, 3 comma, l. n. 381/1991 e 15, 1 comma, l. n. 59/1992) mediante la revisione cooperativa. Tale vigilanza è di competenza esclusiva dell'associazione riconosciuta di rappresentanza a cui aderisce la cooperativa revisionanda ovvero, in mancanza di tale adesione, è di competenza esclusiva del Ministero dello sviluppo economico. A riprova del fatto che anche l'associazione riconosciuta esercita un'attività di interesse generale mediante i revisori dalla stessa incaricati ricordo che costoro, «nell'esercizio delle loro funzioni, si intendono incaricati di pubblico servizio» (art. 7, 7 comma, d.lg. n. 220/2002).

La revisione cooperativa ha una finalità duplice: da un canto, accertare il rispetto dei «requisiti mutualistici» di cui all'art. 2, 2 comma, primo periodo, d.lg. n. 220/2002, ovvero l'osservanza (non solo formale) delle specifiche caratteristiche legali, la cui presenza attribuisce una (seppur minima) funzione sociale (costituzionalmente intesa) alle cooperative <sup>(58)</sup>;

---

<sup>(56)</sup> La dottrina [da ultimo cfr. SANTAGATA, *Trasformazione delle cooperative e devoluzione del patrimonio (appunti sull'art. 2545-undecies)*, in *Studi per Franco Di Sabato*, IV Società, t. II, Napoli, Esi, 2009, 343 s.] ha evidenziato come la vigilanza amministrativa sulle cooperative possa costituire un'efficace tutela indiretta degli enti che gestiscono i fondi mutualistici di cui all'art. 11 l. n. 59/1992; detta vigilanza, infatti, accerta anche che le cooperative adempiano esattamente alle obbligatorie contribuzioni a tali fondi. Ad oggi le società che gestiscono i fondi in parola sono le seguenti: per AGCI Generalfond s.p.a., per Confcooperative Fondosviluppo s.p.a., per Legacoop Coopfond s.p.a., per UNCI Promocoop s.p.a. A luglio 2011, invece, UNICOOP gestisce il proprio fondo (Unifond) direttamente.

<sup>(57)</sup> La suddetta suddivisione è coerente con il seguente criterio direttivo legislativo, sulla base del quale il Governo predispose il d.lg. n. 220/2002: «distinzione di finalità, compiti e funzioni tra le revisioni cooperative, le ispezioni straordinarie e la certificazione di bilancio, evitando la sovrapposizione e la duplicazione di adempimenti tra le varie tipologie di controllo, nonché tra esse e la vigilanza prevista da altre norme per la generalità delle imprese» [art. 7, comma 1, lett. i), l. n. 142/2001].

<sup>(58)</sup> Tali caratteristiche legali — come anticipato nell'*incipit* di questo scritto —

dall'altro canto, suggerire come migliorare l'organizzazione interna della cooperativa revisionata per far sì che la stessa possa massimamente realizzare la propria specifica funzione sociale [art. 4, 1 comma, lett. a), d.lg. n. 220/2002].

---

appartengono essenzialmente al diritto societario delle cooperative, nonostante il d.lg. n. 220/2002 parrebbe contraddire questa affermazione, ove impone al revisore cooperativo di accertare «la legittimazione dell'ente a beneficiare delle agevolazioni fiscali, previdenziali e di altra natura» (art. 4, 1, comma, lett. b), ovvero di verificare «l'eventuale esistenza del regolamento interno adottato dall'ente cooperativo ai sensi dell'articolo 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142» e «la correttezza e la conformità dei rapporti instaurati con i soci lavoratori con quanto previsto nel regolamento stesso» (art. 4, 3 comma). In effetti, le norme appena riportate sono da interpretarsi non nel senso che il revisore cooperativo sia tenuto a svolgere anche le attività dell'ispettore del lavoro e dell'ispettore fiscale, ma nel più limitato senso che il revisore deve verificare l'osservanza delle regole del diritto societario (o di quelle datesi dalla cooperativa sulla base di quest'ultimo diritto, come le regole contenute nel contratto sociale o in regolamenti, quale quello relativo ai rapporti di lavoro coi soci) che o costituiscono il presupposto applicativo delle agevolazioni fiscali (come quelle contenute nell'art. 2514 c.c.), o rappresentano alcuni degli elementi sui quali (qualcun altro possa) basare la successiva qualificazione del socio lavoratore in chiave giuslavoristica [con il conseguente controllo del rispetto del diritto del lavoro; dello stesso avviso pare essere PALLOTTI, (nt. 3), 74]. Se ciò è corretto, si può allora capire la ragione secondo la quale l'art. 1, 2 comma, secondo periodo, d.lg. n. 220/2002 chiarisce che l'accertamento effettuato mediante la revisione cooperativa o l'ispezione straordinaria «è riservato, in via amministrativa esclusiva, al Ministero» dello sviluppo economico. Dunque, l'accertamento dei requisiti mutualistici (mediante revisione o ispezione) dovrà sempre precedere altri accertamenti amministrativi, quando questo secondo accertamento abbia come presupposto l'osservanza dei requisiti mutualistici (dello stesso avviso è TATARANO, *La nuova impresa cooperativa*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, Giuffrè, 2011, 587).

La presenza di diversi pubblici uffici competenti a vigilare le cooperative impone un efficace coordinamento tra gli stessi, al fine di assicurare il «buon andamento» dell'amministrazione (art. 97, 1 comma, Cost.).

Un esempio importante di tale coordinamento è certamente costituito dalla già ricordata convenzione tra il Ministero dello sviluppo economico e l'Agenzia delle entrate, stipulata il 28 settembre 2010; in essa, infatti, non solo si autorizza un reciproco scambio di informazioni (contenute nei rispettivi archivi) per lo svolgimento delle loro attività di controllo, anche al fine di evitare «sovrapposizione degli organi ispettivi in fase di controllo ovvero [di] definire piani operativi congiunti», ma si stabilisce anche (i) che le amministrazioni convenzionate si incontrino periodicamente, (ii) che, «nell'ambito dell'attività di controllo fiscale svolta dall'Agenzia, i nuclei di verifica» possano prevedere la partecipazione di funzionari dell'Agenzia che, già abilitati dal Ministero dello sviluppo economico a svolgere la vigilanza ai sensi del d.lg. n. 220/2002, siano stati incaricati dal predetto Ministero a svolgere tale vigilanza contestualmente al controllo fiscale e (iii) che il Ministero in parola si impegna (entro 30 giorni dalla richiesta dell'Agenzia, ai sensi dell'art. 14, 3 comma, d.P.R. n. 601/1973) a nominare un funzionario dell'Agenzia (già appositamente abilitato) allo scopo di accertare i requisiti mutualistici per beneficiare delle agevolazioni fiscali. Quest'ultima previsione è assai significativa per le seguenti tre ragioni: (i) conferma l'attuale vigenza dell'art. 14 d.P.R. n. 601/1973 [naturalmente da interpretarsi in conformità con il d.lg. n. 220/2002 e il d.lg. n. 6/2003; secondo invece PALLOTTI, (nt. 3), 56, il citato art. 14 norma sarebbe stato abrogato tacitamente dal d.lg. n. 220/2002]; (ii) riconosce inequivocabilmente la competenza esclusiva del Ministero dello sviluppo economico circa l'accertamento dei requisiti mutualistici, in conformità con l'art. 1, 2 comma, d.lg. n. 220/2002; (iii) chiarisce indirettamente l'esclusiva competenza dell'Agenzia delle entrate a verificare che le clausole di cui all'art. 2514 c.c. (sostitutive di quelle di cui all'art. 26 d.lg.c.p.s. n. 1577/1947) siano «state in fatto osservate nel periodo di imposta e nei cinque precedenti» dalla cooperativa vigilata (art. 14, 3 comma, d.P.R. n. 601/1973); su alcune esemplificazioni volte ad aggirare i vincoli allo scopo lucrativo

L'attività del revisore (i cui costi sono sostanzialmente a carico della cooperativa revisionanda, ai sensi dell'art. 8, 1-4 comma, d.lg.c.p.s. n. 1577/1947) è documentata attraverso una serie di atti<sup>(59)</sup>. Tra questi atti spicca certamente il modello di verbale di revisione, la cui lettura è assai istruttiva per capire in che cosa oggi consista la vigilanza amministrativa sulle società cooperative<sup>(60)</sup> e per avere una conferma del fatto che tale vigilanza comporta perlopiù un accertamento circa l'osservanza del diritto societario delle cooperative.

5.2. *L'ispezione straordinaria.* — L'ispezione straordinaria si differenzia dalla revisione cooperativa per i seguenti quattro aspetti.

In primo luogo possono essere ispettori solo funzionari ministeriali (art. 8, 2 e 3 comma, d.lg. n. 220/2002)<sup>(61)</sup>; per questa ragione gli artt. 10 d.lg.c.p.s. n. 1577/1947 e 10 d.lg. n. 220/2002 riconoscono a tali controllori molti più poteri di quelli riconosciuti ai revisori cooperativi. Normalmente, per ogni ispezione, sono incaricati due ispettori, i quali firmano congiuntamente il relativo verbale.

In secondo luogo l'ispezione straordinaria è condotta, sostanzialmente, ogniqualvolta il Ministero ne ravvisi l'opportunità (art. 8, 1 comma, d.lg. n. 220/2002)<sup>(62)</sup>.

---

previsti dall'art. 2514 c.c. cfr. ROCCHI, *Il controllo giudiziario e la vigilanza amministrativa, in Le cooperative dopo la riforma del diritto societario*, a cura di Sandulli e Valensise, Milano, Giuffrè, 2005, 240.

A favore di un efficace controllo sulle cooperative beneficiarie di un particolare trattamento tributario si è espressa, da ultimo, la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea con l'importante sentenza dell'8 settembre 2011 (cause riunite C-78/08, C-79/08 e C-80/08), in *Coop. Cons.*, 10/2011, 5, con nota di BONFANTE; più precisamente, al punto 74 dello stesso, così si statuisce: «spetta quindi allo Stato membro interessato realizzare e far applicare procedure di controllo e di vigilanza opportune al fine di garantire la coerenza delle specifiche misure fiscali introdotte a favore delle società cooperative con la logica e la struttura generale del sistema tributario ed evitare che enti economici scelgano questa specifica forma giuridica esclusivamente al fine di godere delle agevolazioni in materia d'imposte previste per siffatto tipo di società».

<sup>(59)</sup> I modelli dei suddetti atti sono stati aggiornati il 23 giugno 2010 dal Ministro dello sviluppo economico con apposito decreto, il quale contiene altresì tutta la modulistica relativa all'attività di ispezione straordinaria e all'attività di vigilanza sulle banche di credito cooperativo.

<sup>(60)</sup> In effetti, «le risultanze dell'attività di revisione devono essere riportate esclusivamente nel modello di verbale» approvato dal Ministero dello sviluppo economico (art. 8, 1 comma, d.m. 6 dicembre 2004).

<sup>(61)</sup> Significativamente, nella logica dell'art. 118, ult. cpv., Cost., la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ha invece previsto nella l.r. n. 5/2008, da un lato, che «la revisione cooperativa, disposta dall'autorità di revisione, può essere: a) ordinaria [corrispondente alla revisione cooperativa prevista dalla disciplina statale], se è condotta a scadenze periodiche; b) straordinaria [corrispondente all'ispezione straordinaria prevista dalla disciplina statale], se non è condotta a scadenze periodiche» (art. 19) e, dall'altro, che «l'associazione di rappresentanza è l'autorità di revisione per gli enti cooperativi aderenti ad essa» (art. 21, 1 comma).

<sup>(62)</sup> Se destinataria dell'ispezione è una banca di credito cooperativo, il Ministero ne

In terzo luogo le relative spese sono a carico della sola pubblica amministrazione (art. 8, 5 comma, d.lg.c.p.s. n. 1577/1947).

In quarto luogo l'ispezione di solito manca del profilo consulenziale<sup>(63)</sup>, avendo come unico obiettivo quello di accertare il rispetto dei requisiti mutualistici. Circa poi la possibile ampiezza di tale accertamento, l'ispezione si differenzia dalla revisione cooperativa in ragione principalmente di un maggior grado di approfondimento delle verifiche condotte, come è provato documentalmente confrontando le schede allegate ai rispettivi modelli di verbale (revisionale o ispettivo), da compilarsi in ragione del tipo di cooperativa vigilata. Nonostante l'ispezione possa essere disposta anche «sulla base di esigenze di approfondimento derivanti dalle revisioni cooperative», nella prassi si esclude la possibilità di compilare solo parzialmente il relativo verbale ispettivo.

5.3. *L'annuale certificazione del bilancio.* — Per le cooperative di maggiori dimensioni o con una struttura finanziaria più complessa l'art. 11 d.lg. n. 220/2002 prevede un'ulteriore forma di vigilanza, necessariamente condotta da società di revisione, o appositamente convenzionate con l'associazione di rappresentanza cui appartiene la cooperativa revisionanda, o iscritte in un specifico elenco formato dal Ministero dello sviluppo economico<sup>(64)</sup>. Il documento con il quale la società di revisione conclude la propria attività annuale (denominato nella citata disposizione come «relazione di certificazione») è qualificato nella stessa norma come «atto complementare della vigilanza».

Questa disposizione — discutibile già al momento del suo primo concepimento mediante l'art. 15 l. n. 59/1992 — è auspicabile che sia quanto prima interamente abrogata, prevedendo un inutile e costoso doppio della revisione legale dei conti (da ultimo disciplinata con il d.lg. 27 gennaio 2010, n. 39)<sup>(65)</sup>, alla quale sono oggi obbligatoriamente (in

---

informa la Banca d'Italia, comunicando inoltre gli eventuali provvedimenti conseguentemente disposti.

<sup>(63)</sup> Il che emerge con evidenza confrontando il punto 56 dei due modelli di verbale: quello del verbale della revisione cooperativa impone al revisore di scrivere «eventuali suggerimenti e consigli per migliorare la gestione, il livello di democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci alla vita sociale»; quello del verbale di ispezione straordinaria impone all'ispettore di scrivere «eventuali ulteriori prescrizioni che non costituiscono oggetto di diffida».

<sup>(64)</sup> L'ultimo elenco di cui all'art. 11 d.lg. n. 220/2002, approvato dal Ministero dello sviluppo economico, è quello inserito nel decreto direttoriale 23 dicembre 2009, contenente 27 società di revisione.

<sup>(65)</sup> In effetti, come si ricava leggendo lo schema di convenzione allegato al d.m. 16 novembre 2006 (detto schema deve essere rispettato da tutte le società di revisione appositamente convenzionate con l'associazione di rappresentanza cui appartiene la cooperativa revisionanda), la relazione di revisione «deve essere redatta secondo quanto previsto dai principi di revisione [oggi, nel rispetto di quanto previsto nel d.lg. n. 39/2010 e nella relativa disciplina attuativa]» e «deve altresì indicare [ecco il contenuto speciale della revisione legale

base al diritto societario comune) sottoposte tutte le coop-s.p.a. e le sole coop-s.r.l. tenute ad eleggere il collegio sindacale *ex art. 2543, 1 comma, c.c.*

6. *I tre possibili esiti del controllo.* — Al termine della revisione o dell'ispezione (condotte, naturalmente, nel rispetto del principio del contraddittorio), rispettivamente il revisore o l'ispettore ha davanti a sé, essenzialmente, tre possibili situazioni.

La prima situazione consiste nel non aver trovato alcuna irregolarità. In tal caso, in presenza di una revisione cooperativa, è rilasciato dal Ministero un certificato di revisione, se il revisore proponente è un funzionario ministeriale, mentre è rilasciata un'attestazione di revisione, se il revisore proponente è stato incaricato dall'associazione di rappresentanza <sup>(66)</sup>.

La seconda situazione consiste nell'aver trovato delle irregolarità sanabili; in tal caso, lo stesso controllore invita, mediante apposita diffida, a eliminare tali irregolarità entro un determinato termine (non superiore a novanta giorni). Una volta scaduto il predetto termine, il controllore verifica se sia stata eliminata l'irregolarità e, in mancanza, trasmette (per il tramite dell'associazione di rappresentanza, se il revisore è incaricato da quest'ultima) il proprio verbale al Ministero, proponendo a quest'ultimo l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 12, 5-*bis* comma, d.lg. n. 220/2002, assieme, eventualmente, ad altre sanzioni amministrative.

La terza e ultima situazione consiste nell'aver accertato, a parere del controllore, i presupposti applicativi per irrogare una sanzione amministrativa tra quelle che può infliggere il Ministero dello sviluppo economico ad una cooperativa. In tal caso il controllore trasmette (sempre per il tramite dell'associazione di rappresentanza, se il revisore è incaricato da quest'ultima) al Ministero il proprio verbale, proponendo la sanzione da irrogare <sup>(67)</sup>.

L'associazione o la pubblica amministrazione che ha incaricato il controllore, ricevuto il verbale di revisione o d'ispezione, può sempre richiedere di effettuare ulteriori accertamenti (anche a un controllore

---

dei conti di cui all'art. 11 d.lg. n. 220/2002]: *a*) se sono state di fatto osservate le disposizioni di legge e di statuto in materia di cooperazione; *b*) se sono state rispettate in particolare le disposizioni di legge e di statuto relative agli articoli 4, 5, 7, 8, 9 e 11 della legge n. 59/1992; *c*) l'avvenuta verifica di quanto dichiarato dagli amministratori ai sensi dell'art. 2513 del codice civile».

<sup>(66)</sup> Sulla dichiarazione sostitutiva di cui all'art. 6 d.lg. n. 220/2002 cfr. PALLOTTI, (nt. 3), 87-90.

<sup>(67)</sup> La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (con l'art. 31, 3 comma, l.r. n. 5/2008) ha cercato di tipizzare (non in modo esaustivo e lasciando comunque una significativa discrezionalità all'autorità sanzionante) i presupposti in presenza dei quali la pubblica amministrazione è legittimata a sanzionare una cooperativa.

diverso dal primo incaricato), qualora tali enti ritengano di avere insufficienti elementi per valutare il rispetto dei requisiti mutualistici in capo alla cooperativa controllata (art. 8, 6 comma, d.m. 6 dicembre 1994).

Ogni volta che sia proposta una sanzione, il rappresentante della cooperativa che potrebbe essere sanzionata deve essere edotto della facoltà di presentare al predetto Ministero osservazioni o controdeduzioni entro quindici giorni dalla conclusione della revisione o della ispezione.

Sulla base dell'art. 12 d.lg. n. 220/2002 e dei vigenti modelli ministeriali di verbali (di revisione e di ispezione) è sostenibile non solo che il Ministero possa sanzionare (con sanzione diversa dalla sospensione semestrale di ogni attività e dalla gestione commissariale per irregolarità nelle procedure di ammissione dei soci) la cooperativa senza che quest'ultima debba essere previamente diffidata<sup>(68)</sup>, ma anche che la medesima autorità (salvo il caso dello scioglimento coatto *ex art. 223-septiesdecies*, disp. trans., c.c.)<sup>(69)</sup> non possa sanzionare la cooperativa senza che dal verbale di una previa revisione o ispezione risultino i presupposti del provvedimento sanzionatorio<sup>(70)</sup>.

Se la cooperativa da sanzionarsi è un consorzio agrario, il provvedimento sanzionatorio deve essere adottato dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con quello delle politiche agricole e forestali (art. 12, 5 comma, d.lg. n. 220/2002)<sup>(71)</sup>.

7. *Le cinque sanzioni amministrative.* — In base al diritto statale<sup>(72)</sup> le sanzioni amministrative irrogabili ad una cooperativa dal Ministero dello sviluppo economico, con apposito decreto direttoriale, sono classificabili in

---

<sup>(68)</sup> Dello stesso avviso la dottrina maggioritaria espressasi dopo il d.lg. n. 220/2002 [da ultimo, cfr. TATARANO, (nt. 60), 585 s.].

<sup>(69)</sup> Sulla suddetta sanzione cfr., *infra*, § 7.2.2.3.

<sup>(70)</sup> *Contra*, da ultimo, BONFANTE, (nt. 1), 412, per il quale la sanzione amministrativa potrebbe essere irrogata solo a seguito di un'ispezione e non anche a seguito di una revisione; il che però non risulta dal modello ministeriale di revisione cooperativa.

<sup>(71)</sup> Non è invece chiaro se il nuovo art. 12 d.g. n. 220/2002 abbia abrogato tacitamente gli ultimi due commi dell'art. 11 d.lg.c.p.s. n. 1577/1947, atteso che l'art. 1, 1 comma, d.lg. 1° dicembre 2009, n. 179 (in combinato disposto con l'allegato 1 dello stesso decreto) ha ritenuto ancora in vigore l'intero art. 11 dianzi citato.

<sup>(72)</sup> Nel presente scritto non mi occupo del diritto regionale, il quale — a mio parere — può legittimamente prevedere sanzioni amministrative (anche diverse da quelle stabilite dal diritto statale) irrogabili alla cooperativa irrispettosa del diritto cooperativo (nazionale o regionale). Il più significativo esempio in proposito è dato dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, la quale, con l'art. 34 l.r. n. 5/2008, ha stabilito che alla predetta cooperativa una delibera della Giunta provinciale territorialmente competente può irrogare non solo le sanzioni di cui agli artt. 2545-*sexiesdecies* - 2545-*octiesdecies* c.c., ma anche una sanzione amministrativa pecuniaria (da 10 mila a 200 mila euro) o quella cosiddetta dell'affiancamento (ovvero la nomina di una o più persone, eventualmente designate dall'associazione di rappresentanza cui aderisce la cooperativa sanzionata, da affiancare temporaneamente all'organo di amministrazione o di controllo oppure al direttore della cooperativa sanzionata).

cinque tipologie diverse e trovano la propria fonte sia dentro sia fuori il codice civile <sup>(73)</sup>.

Più precisamente, la cancellazione dall'albo nazionale degli enti cooperativi e la sospensione semestrale della capacità d'agire sono disciplinate interamente al di fuori del codice civile, mentre la gestione commissariale, lo scioglimento coatto e la sostituzione dei liquidatori sono disciplinate in parte nel codice civile.

Nella tipologia di sanzione appena denominata come scioglimento coatto includo sia la liquidazione coatta amministrativa *ex art. 2545-terdecies c.c.*, sia lo scioglimento per atto dell'autorità *ex art. 2545-septiesdecies c.c.*, determinando entrambe un forzato scioglimento della cooperativa.

Nel prosieguo non mi occupo però della liquidazione coatta amministrativa di cui all'art. 2545-terdecies c.c., poiché essa è disposta non già per inosservanza dei requisiti strutturali e funzionali della cooperativa (ovvero, essenzialmente, del suo diritto societario), bensì per insolvenza dell'impresa (commerciale o non commerciale) esercitata dalla cooperativa <sup>(74)</sup>.

Cionondimeno, è da rimarcare come il controllo amministrativo sulla cooperativa opera non solo sul piano organizzativo dell'ente ma anche su quello patrimoniale e finanziario della relativa impresa <sup>(75)</sup>, poiché il fatto che la cooperativa non sia insolvente è il presupposto necessario per

---

<sup>(73)</sup> Come è stato giustamente precisato (C. St. 14 ottobre 2004, in *Foro amm.*, 2004, 2817), fino a quando la pubblica amministrazione (dello Stato o degli enti locali) non abbia legittimamente adottato un provvedimento sanzionatorio nei confronti di una cooperativa, la disciplina codicistica di tale ente è completamente applicabile alla stessa.

<sup>(74)</sup> Insolvenza, quella ricordata nel testo, la quale deve essere accertata — o prima (*ex art. 195 l. fall.*, nel nostro caso su richiesta del Ministero dello sviluppo economico) o dopo (*ex art. 202 l. fall.*) il provvedimento ministeriale di cui all'art. 2545-terdecies c.c. (anche se tale provvedimento abbia decretato la liquidazione da più di un anno, non determinando esso la cessazione dell'esercizio dell'impresa *ex art. 10 l. fall.*) — dal tribunale ai sensi dell'art. 202 l. fall., verificando se sia sussumibile la fattispecie concreta in quella astratta tratteggiata dall'art. 5 l. fall. A mio parere non è condivisibile la tesi di teorici (BONFATTI, in Bonfatti — Censoni, *Manuale di diritto fallimentare*<sup>3</sup>, Padova, Cedam, 2009, 589) e di pratici (SERIO, *La liquidazione coatta amministrativa delle società cooperative: due profili del suo regime sostanziale*, in *Riv. coop.*, 2004/4, 18 ss. e DI RIENZO, *La crisi nelle società cooperative e le procedure concorsuali: presupposto soggettivo e presupposto oggettivo*, ivi, 34 ss.), secondo la quale il provvedimento di cui all'art. 2545-terdecies c.c. potrebbe essere adottato anche qualora «le attività della società (...) risultino insufficienti per il pagamento dei debiti» ai sensi del previgente art. 2540 c.c., essendo quest'ultima disposizione stata abrogata per sostituzione dall'art. 2545-terdecies c.c. Semmai l'insufficienza dell'attivo potrebbe diventare il presupposto del provvedimento di cui all'art. 2545-septiesdecies c.c., se tale insufficienza potesse ricondursi all'ipotesi in cui la cooperativa non sia più «in condizione di raggiungere gli scopi per cui» è stata costituita.

<sup>(75)</sup> E, infatti, il revisore cooperativo deve accertare «la consistenza dello stato patrimoniale, attraverso l'acquisizione del bilancio d'esercizio, delle relazioni del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, nonché, ove prevista, della certificazione di bilancio» (art. 4, 2 comma, d.lg. n. 220/2002) e l'ispettore ministeriale deve accertare «la consistenza patrimoniale dell'ente e lo stato delle attività e delle passività» [art. 9, 1 comma, lett. e), d.lg. n. 220/2002].

perseguire il suo scopo mutualistico mediante l'esercizio delle attività economiche indicate nel suo oggetto sociale. Dunque, se la cooperativa è insolvente, non può più avere una funzione sociale e pertanto il Ministero dello sviluppo economico deve sottoporla a liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'art. 2545-terdecies c.c.

Una volta disposta la liquidazione coatta amministrativa della cooperativa insolvente, la relativa procedura è regolata dalla stessa normativa che governa la procedura da osservarsi dopo lo scioglimento della cooperativa per atto dell'autorità (con nomina però dei commissari liquidatori) *ex art. 2545-septiesdecies c.c.*; tale normativa corrisponde alla l. 17 luglio 1975, n. 400, la quale, a sua volta richiama (con il suo art. 1, 1 comma) la disciplina comune della liquidazione coatta amministrativa (artt. 194 ss. l. fall.), prevedendo limitatissime deroghe a quest'ultima <sup>(76)</sup>.

### 7.1. *Le due sanzioni extracodicistiche.*

7.1.1. *La cancellazione dall'albo nazionale degli enti cooperativi.* — Dall'ordinamento cooperativo parrebbe discendere che una cooperativa potrebbe essere sanzionata mediante la sua cancellazione dall'albo nazionale degli enti cooperativi, quando la cooperativa:

(i) non paghi (da un dato tempo) il contributo per le spese relative alla revisione cooperativa (art. 15, 5 comma, secondo periodo, l. n. 59/1992) <sup>(77)</sup>;

(ii) si sottragga all'attività di vigilanza (art. 12, 3 comma, d.lg. n. 220/2002) <sup>(78)</sup>;

(iii) non rispetti le finalità mutualistiche (art. 12, 3 comma, d.lg. n. 220/2002) <sup>(79)</sup>.

Stante il dettato legislativo, il Ministero potrebbe non cancellare la cooperativa nel caso *sub (i)*, mentre dovrebbe cancellare la cooperativa nei casi *sub (ii)* e *(iii)*.

---

<sup>(76)</sup> Ovviamente, gli artt. 194 ss. l. fall. regolano lo scioglimento per atto dell'autorità compatibilmente con il fatto che presupposto di tale scioglimento non può essere l'insolvenza della cooperativa. Conseguentemente, ad esempio, in presenza del predetto scioglimento sarà inapplicabile l'art. 214 l. fall.

<sup>(77)</sup> Si può applicare la suddetta disposizione al caso di specie solo se si interpretassero i sintagmi «registro prefettizio» e «schedario generale della cooperazione» ivi contenuti nel senso di «albo nazionale degli enti cooperativi», come potrebbe argomentarsi leggendo la lettera a) dell'art. 12, 1 comma, d.lg. n. 220/2002.

<sup>(78)</sup> Per completezza si segnala la possibile reclusione degli esponenti aziendali della cooperativa ai sensi dell'art. 2638 c.c., se costoro ostacolano l'esercizio della vigilanza del Ministero dello sviluppo economico.

<sup>(79)</sup> Se poi l'ente è una cooperativa edilizia di abilitazione iscritta nel relativo albo nazionale di cui all'art. 15 l. n. 59/1992, la sanzione corrispondente alla cancellazione da tale albo è disposta dal Comitato competente nel rispetto del d.m. 26 luglio 2007 (con il quale si è approvato il regolamento del comitato per l'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi).

Nei due precedenti capoversi ho usato il condizionale in ragione del fatto che il Ministero dello sviluppo economico ritiene inapplicabile la sanzione in commento essenzialmente per due ordini di ragioni: da un lato, l'albo nazionale degli enti cooperativi di cui all'art. 12, 1 comma, lett. *a*), d.lg. n. 220/2002 non sarebbe mai stato costituito e detto albo non corrisponderebbe all'albo delle società cooperative, istituito invece con d.m. 23 giugno 2004 (in attuazione dell'art. 223-*sexiesdecies*, disp. trans. c.c.); dall'altro lato, nel caso *sub (i)* la sanzione sarebbe stata tacitamente abrogata con il venir meno del registro prefettizio e dello schedario generale della cooperazione, nel caso *sub (ii)* la corrispondente irregolarità è già sanzionata con la sospensione semestrale ai sensi dell'art. 12, 5-*bis*, d.lg. n. 220/2002 e nel caso *sub (iii)* l'irregolarità ivi indicata comporta già lo scioglimento ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* c.c.

7.1.2. *La sospensione semestrale della capacità d'agire.* — Una sanzione amministrativa certamente applicabile ad una cooperativa (anche esercente l'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo) <sup>(80)</sup> corrisponde alla sospensione semestrale di ogni sua attività, da intendersi nel senso di «divieto di assumere nuove eventuali obbligazioni contrattuali» (art. 10, comma 6, 8 e 12, l. 23 luglio 2009, n. 99) <sup>(81)</sup>.

Tale sanzione è irrogabile <sup>(82)</sup> quando una cooperativa:

(*i*) non osservi la diffida impartita dal revisore cooperativo o dall'ispettore ministeriale (art. 12, 5-*bis* comma, d.lg. n. 220/2002) <sup>(83)</sup>;

(*ii*) ometta di comunicare annualmente i dati contabili al Ministero,

---

<sup>(80)</sup> Come pianamente si ricava leggendo i modelli ministeriali relativi alla revisione cooperativa e all'ispezione straordinaria riguardanti una banca di credito cooperativo.

<sup>(81)</sup> Per un'analisi critica della sanzione in commento cfr. COLAIORI, *La sospensione semestrale dell'attività nelle cooperative*, in *Riv. coop.*, ott./dic. 2010, 48 ss. Una sanzione simile a quella sopra riportata è irrogabile dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nei confronti degli enti da esse vigilati; come prevede infatti l'art. 2, 20 comma, lett. *c*), l. 14 novembre 1995, n. 481, tali autorità, «in caso di reiterazione delle violazioni», hanno «la facoltà, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, di sospendere l'attività di impresa fino a 6 mesi».

<sup>(82)</sup> A luglio 2011 la suddetta sanzione pare essere stata irrogata (anche su proposta delle riconosciute associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo competenti a revisionare la cooperativa poi sanzionata) solamente nei casi riconducibili all'ipotesi *sub (i)* indicata nel testo.

<sup>(83)</sup> Scaduti i sei mesi di sospensione, la cooperativa sanzionata deve comunque comunicare al Ministero di aver sanato l'irregolarità oggetto della precedente diffida. In mancanza, la cooperativa può essere commissariata o sciolta coattivamente, qualora i suoi organi dimostrino di essere incapaci di provvedere ad una pronta regolarizzazione della stessa società.

Come si ricava dalla modulistica ministeriale relativa alla vigilanza sulle cooperative, la diffida ricordata nel testo (con il conseguente rischio di subire la sospensione semestrale della capacità d'agire) può essere indirizzata alla cooperativa non solo quando la si inviti a eliminare irregolarità sanabili, ma anche quando la stessa non abbia consentito o di espletare la vigilanza o di effettuare l'accertamento successivo alla diffida finalizzata ad ottenere l'eliminazione delle irregolarità sanabili.

anche al fine di dimostrare la qualifica di cooperativa a mutualità prevalente (art. 223-*sexiesdecies*, 1 comma, disp. trans., c.c.);

(iii) ometta o ritardi di comunicare la perdita della qualifica di cooperativa a mutualità prevalente (art. 2545-*octies*, 7 comma, c.c.).

Come sopra anticipato, l'applicazione di questa sanzione presuppone sempre una previa diffida comunicata alla cooperativa inadempiente<sup>(84)</sup>, affinché quest'ultima possa provvedere a sanare la sua posizione entro il termine indicato nella diffida medesima.

Non è escluso che la sanzione in parola causi di fatto (contestualmente o successivamente) lo scioglimento (ordinario) della cooperativa e la conseguente sua liquidazione, ovvero la sua insolvenza, con conseguente sua sottoposizione a fallimento (se esercente un'impresa commerciale non piccola) o a liquidazione coatta amministrativa *ex art. 2545-terdecies c.c.*

7.2. *Le tre sanzioni codicistiche.* — Il codice civile ha previsto fin dal 1942 le tre sanzioni amministrative oggi regolate (con qualche adattamento rispetto alla disciplina previgente) negli artt. 2545-*sexiesdecies* - 2545-*octiesdecies c.c.*

Ai sensi dell'art. 12 d.lg. n. 220/2002 tali sanzioni sono irrogabili dal Ministero dello sviluppo economico a:

(i) tutte le cooperative dallo stesso vigilate (sicché, ad esempio, sono inapplicabili alle banche popolari e alle cooperative di assicurazione, non essendo disciplinate dal d.lg. n. 220/2002), salva diversa espressa disposizione (come quella relativa alle banche di credito cooperativo, le quali sono sì disciplinate dal d.lg. n. 220/2002, ma non sono sanzionabili sulla base delle disposizioni civilistiche dianzi citate);

(ii) tutti gli enti, diversi dalle cooperative, vigilati ai sensi del d.lg. n. 220/2002 (come i gruppi cooperativi paritetici o i consorzi di cui all'art. 27-*ter* d.lg.c.p.s. n. 1577/1947), in quanto le sanzioni in parola siano compatibili con la specifica disciplina dei predetti enti.

Il Ministero può decretare i provvedimenti di gestione commissariale, di scioglimento per atto dell'autorità e di sostituzione dei liquidatori solo dopo aver sentita la Commissione Centrale per le Cooperative (di cui all'art. 4 d.P.R. 14 maggio 2007, n. 78), ai sensi dell'art. 12, 2 comma, d.lg. n. 220/2002.

7.2.1. *La gestione commissariale.*

7.2.1.1. *Profili generali.* — La sanzione della gestione commissariale di

---

<sup>(84)</sup> Così, espressamente, l'art. 12, 5-*bis* comma, d.lg. n. 220/2002 e la circ. Ministero dello sviluppo economico del 10 ottobre 2009, n. 0115427.

cui all'art. 2545-*sexiesdecies* c.c. può (non deve) essere irrogata, previa diffida nel caso *sub iii*)<sup>(85)</sup>, quando una cooperativa:

(i) non abbia richiesto «la certificazione del bilancio» (art. 11, 3 comma, d.lg. 220/2002);

(ii) abbia commesso «reiterate e gravi violazioni del regolamento di cui all'articolo 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142» (art. 12, 4 comma, d.lg. 220/2002)<sup>(86)</sup>;

(iii) abbia commesso «irregolarità nelle procedure di ammissione dei nuovi soci» (art. 2545-*sexiesdecies*, 3 comma, c.c.), in modo continuativo<sup>(87)</sup>; il che evidenzia come il carattere aperto della cooperativa sia un tratto indisponibile (essendo elemento indefettibile del relativo tipo normativo) per gli amministratori e i soci della stessa<sup>(88)</sup>;

(iv) più in generale, abbia un «irregolare funzionamento» (art. 2545-*sexiesdecies*, 1 comma, c.c.).

La sanzione in parola consiste nella revoca d'ufficio degli amministratori e/o dei controllori (ovvero dei sindaci e dei componenti del consiglio di sorveglianza in presenza di una cooperativa con sistema dualistico)<sup>(89)</sup>

---

<sup>(85)</sup> *Contra* PALLOTTI, (nt. 3), 85, la quale sostiene (forse sulla scorta di certa prassi) che la diffida non sarebbe necessaria quando le irregolarità fossero insanabili e vi fosse urgenza di provvedere.

<sup>(86)</sup> Diversamente da PALLOTTI, (nt. 3), 84, ritengo che il commissariamento non sia un atto obbligatorio per il Ministero, quando si verifica la situazione evidenziata nel testo, poiché l'art. 12, 4 comma, d.lg. n. 220/2002 richiama nel caso di specie la disciplina dell'art. 2543 (oggi 2545-*sexiesdecies*) c.c. e pertanto la discrezionalità ministeriale ivi prevista.

<sup>(87)</sup> Come può facilmente desumersi dal dettato della suddetta disposizione; della stessa opinione è GIORGI, *Commento dell'art. 2545-sexiesdecies*, in *Società cooperative*, a cura di Presti, Milano, Giuffrè, 2007, 534.

<sup>(88)</sup> Va precisato che le «irregolarità nelle procedure di ammissione dei nuovi soci» (art. 2545-*sexiesdecies*, 3 comma, c.c.) possono aversi, sia quando la cooperativa rimanga illegittimamente chiusa, sia quando la stessa ammetta come socio anche chi sia privo dei relativi requisiti: nel primo caso, chi ritenga di essere stato ingiustamente non ammesso nella compagine sociale, potrebbe sperare di entrarvi, presentando una nuova domanda di ammissione al commissario governativo; nel secondo caso, il commissario potrà escludere dalla società chi non abbia avuto (e comunque non abbia ancora) i requisiti (legali e/o statutari) per farne parte (sul punto cfr. LUBRANO DI SCORPANIello, *Irregolarità nel procedimento di ammissione di nuovi soci*, in *Il nuovo diritto delle società, Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, diretto da Abbadessa e Portale, 4, Torino, Giuffrè, 2007, 843-846).

<sup>(89)</sup> Nonostante la diversità testuale tra l'art. 2545-*sexiesdecies*, 1 comma, c.c. e gli artt. 2409, 4 comma, e 2545-*quinquiesdecies* c.c. (i quali, nel corrispondente loro testo antecedente alla riforma del diritto societario del 2003, erano invece sul punto esattamente corrispondenti), sulla base del quale si potrebbe sostenere che il Ministero, se irrogasse la sanzione in parola, dovrebbe revocare sia i gestori sia i controllori, non potendo invece revocare solo i primi, la prassi del Ministero è diversa. In effetti, detto Dicastero, ritenendosi ancora vincolato (almeno sino a luglio 2011) a tutte le prescrizioni contenute nella cir. Ministero del lavoro (già competente in materia di vigilanza sulle cooperative) n. 80 del 22 settembre 1980, potrebbe commissariare una cooperativa revocando solo gli amministratori (così anche IENGO, *Commento dell'art. 2545-sexiesdecies*, in *Codice commentato delle società*<sup>2</sup>, Milano, Ipsoa, 2007, 1860); in tale circolare vi sono sul punto due altre interessanti precisazioni: da un lato, se il decreto di nomina del commissario tace sui sindaci della cooperativa commissariata, costoro devono ritenersi ancora in carica; dall'altro, il commissario deve mettere all'ordine del giorno la nomina del collegio sindacale (ovviamente, se

della cooperativa irregolare e nella contestuale nomina di un commissario, eventualmente affiancato da un vice commissario (sempre nominato dal Ministero) in ragione dell'«importanza» della cooperativa (come impresa e/o come organizzazione) da sanzionare<sup>(90)</sup>. Il commissario e l'eventuale vice commissario sono nominati per un certo termine e possono richiedere (con congruo preavviso) la proroga di tale termine a chi li ha nominati. Il compenso dovuto al commissario (e al suo eventuale vice) è a carico della cooperativa commissariata ed è determinato dal Ministero al termine della loro attività.

Come si ricava leggendo l'art. 2545-*quinquiesdecies*, 3 e 4 comma, c.c. (ove è previsto il cosiddetto criterio di prevenzione per risolvere conflitti di competenze tra l'autorità amministrativa e quella giudiziaria<sup>(91)</sup>) e l'art. 106, disp. trans., c.c. (il quale prevede l'applicazione della disciplina dell'amministratore giudiziario di cui all'art. 2409 c.c., ovvero degli artt. 92-94 disp. att. c.c., al commissario governativo previsto nell'art. 2545-*sexiesdecies* c.c.), il provvedimento in commento è specularmente a quello con il quale il tribunale nomina l'amministrazione giudiziaria, ai sensi del comb. disp. degli artt. 2409, 4 comma e 2545-*quinquiesdecies*, 1 comma, c.c.

In effetti, sia il commissario governativo sia l'amministratore giudiziario (pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni ai sensi dell'art. 93, disp. att., c.c.) sono chiamati a eliminare le gravi irregolarità della cooperativa (se anche fosse una coop-s.r.l.)<sup>(92)</sup>, qualora gli organi di quest'ultima non appaiono in grado di provvedervi.

Nel caso di specie, tuttavia, il Ministero dello sviluppo economico gode di una discrezionalità maggiore rispetto a quella del tribunale, potendo agire autonomamente (magari a seguito di un'ispezione straordinaria) e senza dover dimostrare che l'«irregolare funzionamento» di cui all'art.

---

previsto prima della revoca coatta dei suoi componenti e, comunque, se imposto dalla legge) «in occasione della convocazione della prima assemblea dei soci».

<sup>(90)</sup> L'«importanza» della cooperativa (intesa però solo come impresa) è altresì il criterio che il Ministero deve adottare per decidere se nominare uno o tre commissari liquidatori in caso di liquidazione coatta (art. 198, 2 comma, primo periodo, l. fall.).

<sup>(91)</sup> La suddetta soluzione dei conflitti è stata però disciplinata con la riforma del 2003 in modo che, «quando il controllo governativo concorra con quello giudiziario, al primo viene riconosciuta una evidente preminenza» (così la relazione accompagnatoria allo schema di decreto, poi divenuto il d.lg. n. 6/2003); sul tema rinvio comunque a MARANO, *Vigilanza governativa e controllo giudiziario sulle società cooperative*, in questa *Rivista*, 2004, I, 24 ss. e (circa il problema derivante dal fatto che i conflitti in parola opererebbero solo se gli accertamenti giudiziari e ministeriali avessero come oggetto «i medesimi fatti» ex art. 2545-*quinquiesdecies*, 4 comma, c.c.) a GIORGI, *Gestione commissariale e scioglimento della società nella riforma delle società cooperative*, in *Il nuovo diritto delle società*, Liber amicorum Gian Franco Campobasso, diretto da Abbadessa e Portale, 4, Torino, Giappichelli, 2007, 1052 s.

<sup>(92)</sup> Conformemente Trib. Roma, 9 maggio 2007, in *Società*, 2008, 739, con nota adesiva di DI CECCO. Una diversa tesi [qui rappresentata, da ultimo, da BONFANTE, (nt. 1), 425-427] sostiene invece che alla coop-s.r.l. (almeno quando non sia tenuta ad avere il collegio sindacale) sarebbe inapplicabile l'art. 2545-*quinquiesdecies* c.c.

2545-*sexiesdecies*, 1 comma, c.c. possa «arrecare danno alla società o a una o più società controllate» (art. 2409, 1 comma, c.c.).

La sanzione di cui all'art. 2545-*septiesdecies* c.c. non può essere evitata dalla cooperativa commissariata, se l'assemblea ne decide lo scioglimento, quand'anche ciò fosse approvato dal commissario<sup>(95)</sup>; in effetti, una tale deliberazione comporterebbe, di fatto, la revoca del commissario, non avendo costui il potere di liquidare la società<sup>(94)</sup>. L'assemblea può però impedire l'irrogazione della sanzione in parola, revocando gli amministratori e i sindaci (similmente a quello che può decidere per evitare l'ispezione di cui all'art. 2409, 2 comma, c.c.) e iscrivendo la relativa delibera nel registro delle imprese prima che il Ministero decreti la gestione commissariale; in quest'ultimo caso il Ministero deve poi disporre un'ispezione per verificare se l'operato dei nuovi amministratori e controllori abbia eliminato le irregolarità la cui presenza legittima il commissariamento della cooperativa.

7.2.1.2. *I poteri del commissario.* — Uno dei problemi più spinosi da affrontare nell'interpretare l'art. 2545-*sexiesdecies* c.c. corrisponde ai poteri del commissario governativo, vuoi attribuibili con il relativo decreto del Direttore generale per le piccole e medie imprese e gli enti cooperativi (d'ora innanzi denominato decreto direttoriale), vuoi esercitabili nel silenzio di tale decreto.

Circa i poteri attribuibili con il decreto in parola, quest'ultimo (come emerge chiaramente dall'art. 2545-*sexiesdecies*, 2 comma, c.c.) può riconoscere al commissario quelli di spettanza non solo dell'organo gestorio, ma anche dell'assemblea (perfino se convocata in sede straordinaria)<sup>(95)</sup>; in quest'ultimo caso il potere assembleare deve però essere attribuito in modo da poter esercitare solo «determinati atti» (art. 92, 4 comma, disp. att. c.c.)<sup>(96)</sup>, quali, ad esempio, specifiche modifiche di un regolamento

---

<sup>(95)</sup> Così, invece, TATARANO, (nt. 60), 593.

<sup>(94)</sup> In questo senso Cass., 26 febbraio 1960, n. 355, in *Giust. civ.*, 1960, I, 690, ove si argomenta che «la volontà dell'ente sottoposto a vigilanza non può eliminare il presupposto di una forma di controllo che sia in corso di attuazione»; dunque gli scopi della liquidazione volontaria «sono incompatibili con quelli della gestione commissariale che (...) tende all'eliminazione di irregolarità di funzionamento dell'ente, conservandolo in vita», perché altrimenti «la liquidazione comporterebbe necessariamente, contro l'impedimento insuperabile del vincolo autoritativo e pubblicistico, la cessazione *ante tempus* del commissario dal suo ufficio».

<sup>(95)</sup> Secondo Cass., 5 luglio 2000, n. 8956, in *Società*, 2000, 304, il commissario governativo «può compiere tutti gli atti che rientrano nell'oggetto sociale, salvo le limitazioni che risultano dalla legge o dall'atto costitutivo o dallo statuto, che però, anche se pubblicate, non sono opponibili ai terzi, a meno che vi sia la prova che questi ultimi abbiano intenzionalmente agito a danno della società».

<sup>(96)</sup> Da indicarsi tassativamente nel provvedimento attributivo dei relativi poteri (così Cass., Sezioni Unite, 19 gennaio 1974, n. 163, in questa *Rivista*, 1974, II, 258: «l'attribuzione al commissario governativo di una società dei poteri spettanti all'assemblea dei soci, ordinaria

assembleare o di una clausola statutaria in materia di scambi mutualistici o di ammissione di nuovi soci, ovvero l'azione sociale di responsabilità contro gli amministratori e i controllori. Circa invece il potere gestorio attribuibile al commissario, a livello legislativo non vi sono limiti. Ciononostante, l'attuale prassi del Ministero dello sviluppo economico ruota attorno alla già citata circolare n. 80 del 22 settembre 1980, in base alla quale detto potere gestorio deve esercitarsi «entro le attribuzioni statutariamente previste» per il consiglio di amministrazione della cooperativa commissariata e comunque previa autorizza ministeriale (i) in caso di «alienazione straordinaria dei beni immobili», (ii) in caso di «svolgimento di attività diverse da quelle precedentemente esercitate dalla cooperativa» e (iii) in caso di «provvedimenti che comportino modifiche nella compagine sociale (ammissione ed esclusione dei soci) quando non trattasi di adempimenti obbligatori per legge o per statuto».

Circa i poteri esercitabili dal commissario nel silenzio del decreto di sua nomina, ritengo che costui debba limitarsi a compiere tutti gli atti, di competenza unicamente dei gestori (e non anche dell'assemblea), idonei non solo ad eliminare nel più breve tempo possibile tutte le irregolarità che avevano portato al commissariamento (ritenendosi così lo stesso una sorta di commissario *ad acta*), ma anche a garantire la continuità aziendale nello stesso lasso temporale. In ogni caso, il potere gestorio non potrebbe estrinsecarsi in «atti eccedenti l'ordinaria amministrazione» (art. 92, 2 comma, disp. att. c.c.). Il che, probabilmente, avvicina tale commissario al custode di un'azienda sottoposta a sequestro giudiziario (il cui regime si trova nell'art. 676 c.p.c.).

Sulla base dell'art. 92, 2 comma, disp. att., c.c. va rigettata la tesi <sup>(97)</sup> secondo la quale le decisioni gestorie prese dal commissario sarebbero valide ed efficaci solo se successivamente approvate dall'autorità che l'ha nominato; in effetti, il commissario, se compie atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, senza essere stato previamente autorizzato, non può successivamente regolarizzare detti atti mediante approvazione ministeriale; se invece il commissario compie atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, dopo essere stato adeguatamente autorizzato a porli in essere

---

o straordinaria, è possibile solo se il relativo provvedimento indichi specificatamente gli atti che il commissario medesimo è legittimato a compiere, non essendo sufficiente un indiscriminato e generico riferimento a tutti gli atti comunque rientranti nella competenza dell'organo deliberativo»).

Sulla base dell'attuale prassi del Ministero dello sviluppo economico, osservandosi la citata cir. n. 80 del 22 settembre 1980, le decisioni del commissario prese nell'esercizio dei poteri assembleari specificatamente attribuitigli devono essere comunque approvate dal Ministero per essere valide.

<sup>(97)</sup> Tra gli altri sostenuta da MORARA, *Commento dell'art. 2545-sexiesdecies*, in *Codice commentato delle Società*, a cura di Abriani e Stella Richter, Torino, Giappichelli, 2010, 2768.

non ha alcun senso richiedere per gli stessi atti la successiva approvazione ministeriale.

Il commissario governativo, una volta nominato, può essere revocato solo con decreto direttoriale, eventualmente sollecitato da chiunque ne abbia interesse (art. 94, disp att., c.c., debitamente adattato).

Nulla esclude che il commissario governativo, dopo aver iniziato ad amministrare la cooperativa commissariata, si renda conto che tale società o stia ormai esercitando un'impresa insolvente, o non sia più in grado di raggiungere gli scopi per cui è stata costituita. In tali casi, secondo me, il commissario deve rimettere il mandato e richiedere al Ministero (similmente a quello che può chiedere l'amministratore giudiziario al tribunale, ai sensi dell'art. 2409, 6 comma, c.c.) che disponga, rispettivamente, una liquidazione ai sensi dell'art. 2545-*terdecies* c.c. ovvero uno scioglimento ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* c.c. <sup>(98)</sup>. Se invece sopraggiunga una causa di scioglimento diversa da quelle che possono comportare uno scioglimento coatto, allora il commissario deve rimettere il mandato per consentire agli organi sociali di iniziare una liquidazione ordinaria.

A mio parere, infine, non ha alcun fondamento giuridico la tesi <sup>(99)</sup> secondo la quale le deliberazioni assembleari prese durante la gestione commissariale sarebbero valide ed efficaci, solo se approvate dal commissario. In effetti, l'assemblea rimane sovrana durante il commissariamento, con due uniche preclusioni: quella di non poter revocare il commissario, nemmeno indirettamente (deliberando cioè lo scioglimento della società), poiché, altrimenti, si violerebbe l'art. 94, disp. att., c.c.; quella che potrebbe derivare dall'attribuzione al commissario di specifiche competenze assembleari. Semmai si potrebbe ipotizzare un'inefficacia delle decisioni dei soci, finché le stesse non siano condivise (e pertanto eseguite) dal commissario, limitatamente a quelle con un contenuto non già solo autorizzativo di atti gestori (come si verifica ai sensi degli artt. 2364, 1 comma, n. 5 e 2519, 1 comma, c.c.), bensì pienamente gestorio (come potrebbe frequentemente accadere in una coop-s.r.l., ai sensi degli artt. 2479, 1 comma, e 2519, 2 comma, c.c.).

## 7.2.2. *Lo scioglimento per atto dell'autorità.*

### 7.2.2.1. *Profili generali.* — La sanzione dello scioglimento per atto

---

<sup>(98)</sup> In argomento Trib. Roma, 5 marzo 2009, in *Fallimento*, 2009, 1481, ove si è stabilito che il commissariamento ex art. 2545-*sexiesdecies* c.c. non preclude la dichiarazione di stato d'insolvenza ex art. 195 l. fall., non essendovi alcuna pregiudizialità fra il procedimento amministrativo di gestione commissariale ed il procedimento giudiziale per dichiarare lo stato di insolvenza.

<sup>(99)</sup> Sostenuta in Trib. Napoli, 8 febbraio 1999, in *Foro napol.*, 1999, 54.

dell'autorità di cui all'art. 2545-*septiesdecies*, 1 comma, c.c. può (non deve) essere irrogata, quando una cooperativa:

(i) per due anni consecutivi, non abbia depositato il bilancio d'esercizio <sup>(100)</sup>;

(ii) per due anni consecutivi non abbia compiuto atti di gestione <sup>(101)</sup>;

(iii) non persegua lo scopo mutualistico;

(iv) non sia «in condizione di raggiungere gli scopi per cui» è stata costituita.

Il decreto direttoriale contenente la sanzione in parola costituisce necessariamente una causa di scioglimento della cooperativa (ai sensi dell'art. 2484, 2 comma, c.c., nonostante il fuorviante art. 2545-*duodecies* c.c. <sup>(102)</sup>), mentre può non costituire un provvedimento di liquidazione coatta amministrativa (se non contiene la nomina di uno o più commissari liquidatori) <sup>(103)</sup> <sup>(104)</sup>.

Una volta irrogata la sanzione in parola, la cooperativa interessata è per forza destinata ad essere cancellata non solo dall'albo delle società cooperative, ma anche dal registro delle imprese; in effetti, l'ultimo adempimento del commissario ministeriale corrisponde alla richiesta (appunto di cancellazione dal registro delle imprese) di cui all'art. 2495, 1 comma, c.c.

Il Ministero non può «normalmente» nominare il commissario liquidatore quando «accerti l'assoluta mancanza di attività e di pendenze attive» (art. 2, 1 comma, l. n. 400/1975) <sup>(105)</sup>; lo stesso Dicastero non deve

---

<sup>(100)</sup> La prassi del Ministero sul punto è quella di irrogare la sanzione, quando la cooperativa non abbia depositato i propri bilanci per più di due anni consecutivi. Su un'ipotesi legale di scioglimento analoga a quella sopra indicata cfr. Cass., 6 dicembre 2001, n. 15475, in *Società*, 2002, 557.

<sup>(101)</sup> Ma, allora, non è possibile sciogliere coattivamente una cooperativa in ragione soltanto della sua inattività da meno di due anni. Sul punto è allora d'interesse richiamare C. St. 14 ottobre 2004, n. 6670, cit., ove si statuisce che «la semplice inoperatività materiale di una cooperativa (nella specie si era comunque in presenza di deliberati assembleari finalizzati alla ricerca di ipotesi di riassetto), nonché la cessione del ramo d'azienda non sono previste come cause di scioglimento [coatto]».

<sup>(102)</sup> Così anche, sulla base della disciplina previgente, Cass., 16 febbraio 2007, n. 3694, inedita.

<sup>(103)</sup> La suddetta nomina è disposta con decreto direttoriale, «tenuto conto di una terna di persone [scelte «tra gli iscritti agli albi professionali degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri, dei consulenti in materia di lavoro, nonché tra esperti in materia di lavoro e cooperazione»] designate dall'associazione nazionale di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, legalmente riconosciuta (...), cui l'ente soggetto a liquidazione aderisce» (art. 9 l. n. 400/1975).

<sup>(104)</sup> Ai sensi dell'art. 198, 2 comma, terzo periodo, l. fall., la nomina del comitato di sorveglianza è facoltativa in caso di liquidazione coatta delle cooperative.

<sup>(105)</sup> La prassi del Ministero è quella di non nominare mai il commissario nella fattispecie in esame, anche in ragione del fatto che, se lo facesse, il relativo compenso sarebbe certamente a carico dell'erario. Leggendo Di RIENZO, *Lo scioglimento per atto d'autorità delle società cooperative all'esito delle riforme e nuove disposizioni*, in *Riv. coop.*, 2007/4, 24, pare che il Ministero dello sviluppo economico consideri integrata la suddetta fattispecie, quando «la cooperativa non sia titolare di beni immobili e di mobili registrati e di attività mobiliari di

nominare il commissario quando «il totale dell'attivo patrimoniale, purché composto solo da poste di natura mobiliare, dell'ultimo bilancio approvato dagli organi sociali risulti inferiore ad euro 25.000,00» (art. 1 d.m. 17 gennaio 2007).

Tuttavia, in entrambi i casi, ai sensi dell'art. 2 l. n. 400/1975, entro trenta giorni dalla pubblicazione (in *Gazzetta Ufficiale ex art. 197 l. fall.*) del decreto di scioglimento senza nomina dei commissari, i creditori sociali (o altri interessati) possono presentare all'autorità competente una motivata domanda di nomina di un commissario e, se viene accolta, il conseguente decreto costituisce un provvedimento di liquidazione coatta amministrativa; in ogni momento, comunque, il commissario liquidatore (similmente al curatore *ex art. 102 l. fall.*) può richiedere al Ministero di chiudere quest'ultima procedura amministrativa, se accerta «l'assoluta mancanza di attività e di pendenze attive» <sup>(106)</sup>.

Il decreto di cui all'art. 2545-*septiesdecies c.c.* determina importanti effetti sull'organizzazione interna della cooperativa sciolta coattivamente: se i commissari non sono stati nominati con il decreto in parola, il Ministero comunica tale decreto all'ufficio del registro delle imprese competente per territorio, affinché sia disposta d'ufficio dal relativo conservatore la cancellazione dal predetto registro della cooperativa ormai sciolta; se invece i commissari sono stati nominati <sup>(107)</sup>, inizia la liquidazione amministrata, ma gli organi sociali cessano in ogni caso di funzionare (art. 200 l. fall.) <sup>(108)</sup>.

7.2.2.2. *L'assenza dello scopo mutualistico o l'incapacità di raggiungere gli altri scopi sociali.* — Nell'interpretare l'art. 2545-*septiesdecies c.c.* occorre chiarire quando la cooperativa non persegua lo scopo mutualistico o non sia «in condizione di raggiungere gli scopi per cui» è stata costituita; il che tra l'altro consente di distinguere con più precisione i presupposti applicativi dello scioglimento per atto dell'autorità da quelli della gestione commissariale (specialmente da quello corrispondente all'«irregolare funzionamento» di cui all'art. 2545-*sexiesdecies*, comma 1, c.c.). Una tale distinzione è importante, poiché il commissario governativo di cui all'art. 2545-*sexiesdecies*, comma 1, c.c. deve gestire l'impresa senza finalità

---

valore superiore alla soglia patrimoniale stabilita dalle circolari ministeriali [fino al 2010 pari a 25.000 euro]».

<sup>(106)</sup> Rinvio a GIORGI, *Commento dell'art. 2545-septiesdecies*, in *Società cooperative*, a cura di G. Presti, Milano, Giuffrè, 2007, 539-541, per un esame, anche critico, dell'art. 2 l. n. 400/1975.

<sup>(107)</sup> I poteri dei suddetti pubblici ufficiali sono delineati negli artt. 204 ss. l. fall.

<sup>(108)</sup> Come già anticipato, se v'è incompatibilità tra concordato e liquidazione coatta dichiarata per grave irregolarità (e non per insolvenza) della cooperativa, il commissario, nonostante la chiusa dell'art. 200, 1 comma, l. fall. (la quale si applica pertanto solo quando la liquidazione coatta della cooperativa è stata decisa ai sensi dell'art. 2545-*terdecies c.c.*), non può chiamare gli amministratori a decidere sulla proposta di concordato da presentare al tribunale, ai sensi degli artt. 152, comma 2 e 214 l. fall.

liquidatoria, mentre il commissario liquidatore di cui all'art. 2545-*septiesdecies*, 2 comma, c.c. deve gestire l'impresa con finalità liquidatoria; finalità, quest'ultima, che però non esclude la possibile prosecuzione temporanea dell'impresa, a condizione che tale esercizio provvisorio comporti un'utilità per i creditori sociali — tra cui certamente l'ente gestore del fondo, al quale deve essere destinato il patrimonio residuo al termine della liquidazione (ordinaria o amministrativa), ai sensi dell'art. 2514, 1 comma, lett. *d*), c.c. (sempre che l'ente sciolto abbia avuto durante la propria esistenza la qualifica di cooperativa a mutualità prevalente o abbia rispettato l'abrogato art. 26 d.lg.c.p.s. n. 1577/1947) —, come analogamente può accadere per l'impresa fallita ai sensi degli artt. 104 ss. l. fall.

A mio parere, è sicuramente più facile stabilire quando la cooperativa non abbia mai perseguito o non persegua più (e in modo durevole) <sup>(109)</sup> il proprio scopo mutualistico <sup>(110)</sup>, potendosi oggi delimitare con una certa sicurezza quale sia detto scopo sulla scorta della lettura combinata della legge e delle specifiche norme negoziali (statutarie e regolamentari) che si è data la cooperativa da sanzionare.

Può invece risultare più difficile individuare quando la cooperativa non sia (mai stata o non sia più) «in condizione di raggiungere gli scopi [diversi dallo scopo mutualistico, integrando quest'ultimo un diverso caso di applicazione della sanzione in commento] per cui» è stata costituita (art. 2545-*septiesdecies*, comma 1, c.c.). Una volta osservato come questa fattispecie sussista in presenza di una irregolarità più grave di quelle presupposte dall'art. 2545-*sexiesdecies*, comma 1, c.c. (stante la maggior gravità della sanzione prevista nella prima rispetto a quella prevista nella seconda disposizione dianzi citate), ritengo che la situazione in esame è integrata non solo in caso di impossibilità prospettica di perseguire lo scopo mutualistico (quand'anche quest'ultimo è ancora, di fatto, perseguito), ma anche

---

<sup>(109)</sup> Altrimenti non v'è illegittimo mutamento della causa sociale.

<sup>(110)</sup> Secondo me non è condivisibile l'interpretazione di GIORGI, (nt. 110), 538, per il quale la fattispecie in parola sarebbe integrata anche quando la cooperativa a mutualità prevalente perseguisse sì lo scopo mutualistico, ma non in modo prevalente ai sensi dell'art. 2512 s. c.c. Dunque, il mancato rispetto degli artt. 2512 s. c.c. da parte di una cooperativa a mutualità prevalente potrà semmai portare al suo commissariamento *ex art. 2545-*sexiesdecies*, c.c.* (con il rispetto della relativa procedura), quando la stessa non osservi l'art. 2545-*octies* c.c., nonostante sia stata diffidata e poi sanzionata *ex art. 2545-*octies*, 7 comma, c.c.*

Sempre in ragione della nozione di scopo mutualistico, non è persuasiva nemmeno la tesi di MAZZONI, *La porta aperta delle cooperative tra premesse ideologiche e nuovo diritto positivo*, in *Il nuovo diritto delle società*, *Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, diretto da Abbadessa e Portale, 4, Torino, Giappichelli, 2007, 802, secondo il quale il mancato perseguimento dello scopo mutualistico si avrebbe anche in caso di «inottemperanza persistente e sistematica al dovere di apertura»; a mio parere, infatti, dovendosi concettualmente distinguere l'assenza dello scopo mutualistico dalla persistente inosservanza del necessario carattere aperto della società, quest'ultima grave irregolarità potrà al limite determinare (non già lo scioglimento per atto dell'autorità, bensì) la gestione commissariale della cooperativa.

in caso di impossibilità (attuale e prospettica) di perseguire gli altri «scopi» (diversi da quello mutualistico) che la cooperativa deve osservare per legge<sup>(111)</sup> o per clausola statutaria<sup>(112)</sup>. Esemplicando, penso pertanto che la cooperativa non sia più «in condizione di raggiungere gli scopi per cui» è stata costituita (art. 2545-*septiesdecies*, comma 1, c.c.), quando vi sia impossibilità di funzionamento<sup>(113)</sup> o continua inattività dell'assemblea (art. 2484, comma 1, n. 3, c.c.)<sup>(114)</sup>, dovendo essere i soci cooperatori (complessivamente considerati) non solo utenti della cooperativa ma anche partecipanti alla vita sociale e decidenti nella loro assemblea.

7.2.2.3. *Lo scioglimento per mancato deposito di cinque bilanci di esercizio consecutivi.* — Allo scioglimento coatto ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* c.c. si affianca quello ai sensi dell'art. 223-*septiesdecies*, disp. trans., c.c. In base a quest'ultima disposizione il Ministero, anche senza previa revisione o ispezione, deve (non può) sciogliere senza liquidazione la cooperativa che da oltre cinque anni consecutivi non abbia depositato alcun bilancio di esercizio, sempre che «non risulti l'esistenza di valori patrimoniali immobiliari»; il relativo decreto sanzionatorio determina la cancellazione della cooperativa dal registro delle imprese, salvo che i creditori sociali (o altri interessati) presentino una motivata domanda di nomina di un commissario liquidatore entro trenta giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* di tale decreto; dunque, il decreto in parola, se non viene contestato da alcuno o se il Ministero non ritiene di accogliere la predetta domanda, diventa il presupposto per la necessaria estinzione dell'ente senza sua liquidazione (ordinaria o amministrativa); altrimenti, al primo decreto di scioglimento coatto deve seguire un secondo, contenente la nomina di un commissario liquidatore (da qualificarsi, pertanto, come provvedimento di liquidazione coatta amministrativa).

---

<sup>(111)</sup> Ricordo quello prescritto alle cooperative sociali dall'art. 1 l. n. 381/1991 («lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini»), nel significato fatto palese da quest'ultima legge.

<sup>(112)</sup> Così interpretata, non può pertanto ritenersi incostituzionale la suddetta disposizione [*contra* BONFANTE, (nt. 1), 417]. Ad esempio, con decreti del Direttore generale per le piccole e medie imprese e gli enti cooperativi, datati 28 aprile 2011, sono state sottoposte a liquidazione coatta amministrativa *ex* art. 2545-*septiesdecies* c.c. sia una cooperativa che non aveva ancora adeguato il proprio statuto alla riforma del diritto societario del 2003 e che non operava più con i propri soci dal 2003, sia una cooperativa che non aveva prorogato il proprio termine scaduto nel febbraio 2007.

<sup>(113)</sup> Determinando, ad esempio, l'impossibilità di modificare l'oggetto sociale, quando quest'ultimo sia stato ormai conseguito o sia ormai non più conseguibile (integrandosi così la causa di scioglimento di cui all'art. 2484, 1 comma, n. 1, c.c.).

<sup>(114)</sup> DI RIENZO, (nt. 109), 23, sostiene che il provvedimento in commento potrebbe essere decretato, quando vi sia «una clamorosa disfunzione degli organi sociali»; se però tale clamorosa disfunzione riguardasse i soli organi di gestione e di controllo, si dovrebbe disporre il commissariamento *ex* art. 2545-*sexiesdecies* c.c. e non lo scioglimento coatto *ex* art. 2545-*septiesdecies* c.c.

### 7.2.3. *La sostituzione dei liquidatori.*

7.2.3.1. *Il primo comma dell'art. 2545-octiesdecies c.c.* — La sanzione della sostituzione dei liquidatori di cui all'art. 2545-octiesdecies, comma 1, c.c. può (non deve) essere irrogata, se la liquidazione della cooperativa è condotta in modo irregolare o con eccessivo ritardo <sup>(115)</sup>.

Tale sanzione può applicarsi solo quando il liquidatore da sostituire sia di nomina assembleare <sup>(116)</sup>, poiché, altrimenti, il Ministero o si limiterà a sollecitare l'opportuna sostituzione al tribunale che l'ha nominato (ad esempio, ai sensi del comb. disp. degli artt. 2409, comma 4 e 2545-quinquiesdecies, comma 1, c.c., o ai sensi dell'art. 2332, comma 4, c.c., o, direi, ai sensi dell'art. 2487, comma 2, c.c.) <sup>(117)</sup>, ovvero lo sostituirà direttamente, se l'abbia nominato lo stesso Ministero a seguito del provvedimento di cui all'art. 2545-septiesdecies c.c.

Benché non sia imposto dalla legge, è auspicabile che la sostituzione coatta del liquidatore nominato dall'assemblea intervenga, normalmente, solo dopo che il revisore (cooperativo) o l'ispettore della cooperativa abbia diffidato senza successo la società a revocare il liquidatore (imperito o, addirittura, negligente) *ex art.* 2487, comma 4, c.c.; il che solleciterebbe l'attivazione fisiologica dei rimedi interni all'ente, tra i quali, appunto, quelli indicati nella disposizione da ultimo citata.

Ovviamente, la sostituzione dei liquidatori eletti dall'assemblea con quelli nominati dal Ministero non trasforma la liquidazione da ordinaria (regolata cioè dal codice civile) a coatta (regolata cioè dalla l. n. 400/1975).

Tuttavia, non ritengo sostenibile che i liquidatori nominati dal Ministero *ex art.* 2545-octiesdecies c.c. possano essere liberamente revocati dai soci o dal tribunale *ex art.* 2487, comma 4, c.c. <sup>(118)</sup>, potendosi applicare analogicamente al caso di specie una regola desumibile da casi analoghi (ovvero dagli artt. 2449, 2 comma, c.c. e 94, comma 1, disp. att., c.c.). Se i liquidatori nominati dal Ministero sono sempre sostituibili (necessariamente a seguito delle risultanze di una revisione o di una ispezione

---

<sup>(115)</sup> Magari perché la messa in liquidazione (ordinaria) della cooperativa è stata decisa proprio per sottrarsi alle sanzioni amministrative irrogabili dal Ministero dello sviluppo economico.

<sup>(116)</sup> La nomina ministeriale del liquidatore ordinario deve osservare l'art. 2, 1 comma, d.P.R. 19 dicembre 2000, n. 449.

<sup>(117)</sup> Ai sensi dell'art. 2, 2 comma, d.P.R. n. 449/2000. A mio parere, il Ministero dello sviluppo economico può altresì sollecitare il tribunale a sostituire il curatore o il commissario giudiziale nominati ai sensi della disciplina sulle procedure concorsuali (tra cui ricordo la l. fall. e il d.lg. 8 luglio 1999, n. 270), pur in carenza di una disposizione specifica volta a regolare la collaborazione tra l'organo amministrativo e quello giurisdizionale.

<sup>(118)</sup> Dello stesso avviso è la dottrina maggioritaria, citata da GIORGI, *Commento dell'art. 2545-octiesdecies*, in *Società cooperative*, a cura di Presti, Milano, Giuffrè, 2007, 544.

condotta sulla cooperativa in liquidazione ordinaria) solo da quest'ultimo, lo stesso Ministero non può però sottoporre la cooperativa, già sanzionata *ex art. 2545-octiesdecies*, 1 comma, c.c., a liquidazione coatta amministrativa *ex art. 2545-septiesdecies* c.c., dovendo detta società concludere la propria liquidazione nel rispetto del codice civile (salvo che l'assemblea deliberi la revoca dello stato di liquidazione ai sensi dell'art. 2487-ter c.c.). Nulla esclude, invece, che la cooperativa in liquidazione ordinaria sia sottoponibile a liquidazione coatta *ex art. 2545-terdecies* c.c., potendo tale cooperativa essere o diventare insolvente.

7.2.3.2. *Il secondo e terzo comma dell'art. 2545-octiesdecies c.c.* — L'art. 2545-octiesdecies c.c. prevede nel suo secondo comma (a mio parere tipizzando un caso di «eccessivo ritardo» di cui al suo primo comma) il dovere del Ministero di pubblicare in *Gazzetta Ufficiale* l'elenco delle cooperative in liquidazione ordinaria che non abbiano depositato i bilanci relativi agli ultimi cinque esercizi.

Il terzo comma dell'art. 2545-octiesdecies c.c. stabilisce invece che la pubblicazione appena ricordata costituisce il presupposto dal quale far decorrere il termine, la cui scadenza determina l'estinzione di tali cooperative (già in liquidazione ordinaria) mediante semplice comunicazione ministeriale al conservatore del registro delle imprese competente per territorio.

Tuttavia, l'art. 2545-octiesdecies, comma 3, c.c. (similmente a quanto previsto dall'art. 2 l. n. 400/1975 in caso di scioglimento coatto senza nomina dei commissari liquidatori) consente (con una norma certamente da abrogare, essendo irragionevolmente disarmonica con la corrispondente disciplina delle società di capitali contenuta nell'art. 2490, comma 6, c.c.)<sup>(119)</sup> ai creditori e agli altri interessati, previa motivata domanda rivolta al Ministero dello sviluppo economico entro la scadenza del termine dianzi indicato, di ottenere dallo stesso Ministero la continuazione della liquidazione ordinaria; il che può determinare (e ciò è probabilmente la ragione dell'inserzione, nell'art. 2545-octiesdecies c.c., dei suoi ultimi due commi) l'eventualità che il predetto Dicastero, accogliendo tale domanda (oppure in un secondo momento), nomini uno o più commissari liquidatori in sostituzione di quelli nominati dai soci della cooperativa, ovvero solleciti il tribunale a sostituire i commissari nominati dallo stesso tribunale.

EMANUELE CUSA

---

<sup>(119)</sup> Inapplicabile alle cooperative ai sensi dell'art. 2519 c.c., non essendovi un vuoto normativo nella disciplina di queste ultime, stante, appunto, l'art. 2545-octiesdecies, 2 e 3 comma, c.c.