



**Ordine dei  
Dottori Commercialisti e degli  
Esperti Contabili di  
Roma**

# CONTROLLI ESTERNI NELLE SOCIETÀ COOPERATIVE: LA VIGILANZA E IL CONTROLLO GIUDIZIARIO

Commissione cooperative ODCEC Roma  
Hotel NH Leonardo da Vinci  
Roma, Via dei Gracchi 324  
5 ottobre 2017

Laura Iacone

# I CONTROLLI ESTERNI E LA VIGILANZA

**Il controllo esterno**: chi esercita la funzione corrispondente è soggetto non incardinato nella organizzazione societaria.

- Vigilanza amministrativa
- Controllo giudiziario art. 2545 – XV / art. 2409
- Certificazione del bilancio

# L'ATTIVITA' DI VIGILANZA DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

- Fonti normative del controllo amministrativo
- Ragioni della vigilanza amministrativa sulle società cooperative
- Soggetti e strumenti dell'attività ispettiva



# **LE FONTI NORMATIVE DEL CONTROLLO AMMINISTRATIVO**

Le origini della vigilanza governativa:

Nel 1905 è formulato un progetto per l'applicazione alle società cooperative della revisione dei conti e successivamente, nel 1907 è proposta l'obbligatorietà di un sistema di vigilanza allo scopo di tutelare il rispetto del carattere mutualistico delle cooperative.

# LE FONTI NORMATIVE DEL CONTROLLO AMMINISTRATIVO

Le origini della vigilanza governativa:

- R.D. 12 febbraio 1911, n. 278: requisiti delle cooperative ammissibili ai pubblici appalti - artt. 25, 34 e 78 e ss.
- R.D.L. 30 dicembre 1926, n. 2288: potere di controllo sostitutivo e di scioglimento per irregolarità riscontrate
- R.D.L. 11 dicembre 1930, n. 1182: scioglimento per atto dell'autorità in caso di mancato deposito dei bilanci o inattività

# LE FONTI NORMATIVE DEL CONTROLLO AMMINISTRATIVO

- › Costituzione: art. 45;
- › Codice civile: libro V, titolo VI, capo I (artt. 2511-2545 XVIII)
- › D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577
- › Legge 31 gennaio 1992, n. 59
- › Legge 3 aprile 2001, n. 142 (art. 7)
- › Decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220
- › Decreto ministeriale del 23 febbraio 2015



## **ART. 45 COSTITUZIONE**

“La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità”.

# LE RAGIONI DELLA VIGILANZA AMMINISTRATIVA SULLE SOCIETÀ COOPERATIVE

Art. 45 Costituzione

- riconoscimento costituzionale della funzione sociale della cooperazione;
- promozione della cooperazione
- agevolazione dell'incremento della cooperazione
- opportuni controlli



# **CODICE CIVILE: LIBRO V, TITOLO VI, CAPO I (ARTT. 2511-2545 XVIII)**

Il controllo si esercita mediante la previsione di obblighi e adempimenti, in dispetto dei quali possono essere adottati i provvedimenti conseguenti, sanzionatori o meno.

Sezione VI (artt. 2545 quaterdecies e ss.): “Dei controlli”

## **D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577**

Capo I: vigilanza e ispezioni

Capo II: registri prefettizi e schedario generale

Capo III: commissioni

Parte finale: disposizioni su costituzione, funzionamento e mutualità delle cooperative e in materia di consorzi di cooperative

Abrogati gli articoli da 1 a 7, 9, da 13 a 16 fatto salvo il regime transitorio.

## **Legge 31 gennaio 1992, n. 59**

Art. 15: vigilanza.

Intensifica l'attività di vigilanza nei confronti delle cooperative che presentano determinate caratteristiche, disponendo ispezioni ordinarie annuali

- fatturato
- partecipazioni
- edilizie e loro consorzi iscritti all'albo nazionale



## **Legge 3 aprile 2001, n. 142 (art. 7)**

Il governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per l'ammodernamento e il riordino delle norme in materia di controlli sulle società cooperative e loro consorzi

## **Legge 3 aprile 2001, n. 142 (art. 7)**

Revisione della disciplina dei collegi sindacali

Finalità della revisione cooperativa

Verifica dei regolamenti e della correttezza dei rapporti di lavoro instaurati con i soci

Ispezioni straordinarie

Cancellazione dall'albo nazionale

Abrogazione del capo II del D.L.C.P.S. 1577/47 e altre norme

## **Decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220**

Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi

- estensione della competenza governativa su ogni forma di ente cooperativo senza i limiti di cui al D.L.C.P.S.
- la revisione cooperativa
- l'ispezione straordinaria
- gli effetti della vigilanza
- vigilanza sulle BCC



## **Art. 7 Legge 3 aprile 2001, n. 142 (lett. j )**

Corrispondenza, in coerenza con l'art. 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

# **SOGGETTI E STRUMENTI DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA**

## **I soggetti**

- Ministero dello Sviluppo Economico
- Revisori
- Ispettori

## **il Ministero dello Sviluppo Economico**

L'attribuzione della funzione di vigilanza dal Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale al Ministero dello Sviluppo Economico.

Il venir meno del rapporto con le Direzioni Provinciali del Lavoro e le aree Cooperazione



# I revisori

Art. 7 decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220:

- delinea la figura del revisore,
- istituisce l'elenco dei revisori
- prevede la facoltà del revisore di avvalersi di ispettori di altre amministrazioni
- prevede la facoltà di avvalersi dei revisori abilitati dalle associazioni

## Gli ispettori

d.lgs.2 agosto 2002, n. 220 richiamato ed integrato dal d.m. 23 febbraio 2015:

- delinea la figura dell'ispettore
- Attribuisce i poteri di:
  - accesso
  - convocare ed interrogare
  - acquisire e trattenere la documentazione contabile
  - estrarre copia di atti
  - siglare i libri

# **Gli strumenti**

La revisione

L'ispezione

L'albo nazionale delle società cooperative



## **La revisione cooperativa**

l'art. 4 del d.lgs. 220/02 ne individua l'oggetto nell'attività assistenziale e consulenziale ed in un penetrante controllo sulla natura mutualistica

## La revisione cooperativa

- reale consistenza della base sociale
- partecipazione dei soci alla vita dell'impresa
- scambio mutualistico
- assenza di scopo di lucro
- verifica sulla conformità dei rapporti di lavoro
- penetrante controllo sulla situazione patrimoniale (accertamento della consistenza del patrimonio e acquisizione del bilancio)

# **L'ispezione (straordinaria)**

Disposta dal Ministero sulla base di:

- programmati accertamenti a campione;
- esigenze di approfondimento;
- ogniqualvolta se ne ravvisi la necessità



## **L'ispezione (straordinaria)**

L'ispezione è finalizzata all'accertamento della sussistenza dei requisiti mutualistici secondo la previsione dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. 220/2002.

Gli ispettori provvedono agli accertamenti previsti dall'articolo 9, comma 1 del d.lgs. 220/2002, evitando sovrapposizioni con altre forme di controllo, nel rispetto del principio di cui all'art. 1, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 di non aggravamento del procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze.

## L'ispezione (straordinaria)

art. 1 D.lgs. 220/02

La vigilanza su tutte le forme di società cooperative e loro consorzi, gruppi cooperativi società di mutuo soccorso ed enti mutualistici, consorzi agrari e piccole società cooperative, di seguito denominati enti cooperativi, è attribuita al Ministero, che la esercita mediante revisioni cooperative ed ispezioni straordinarie come disciplinate dal presente decreto.

La vigilanza di cui al comma 1 è finalizzata all'accertamento dei requisiti mutualistici. Tale accertamento è riservato, in via **esclusiva**, al Ministero.

Sono fatte salve le diverse forme di vigilanza previste dalle disposizioni vigenti.

**Ferme le specifiche disposizioni civilistiche, gli uffici amministrativi preposti alla vigilanza cooperativa ai sensi dei commi precedenti assolvono i compiti loro affidati dalla legge esclusivamente nell'interesse pubblico.**

## **L'ispezione (straordinaria)**

Accerta:

- l'esatta osservanza delle norme;
- la sussistenza dei requisiti per il godimento delle agevolazioni;
- il regolare funzionamento amministrativo contabile;
- l'esatta impostazione tecnica e il regolare svolgimento delle attività;
- la consistenza del patrimonio
- la conformità dei rapporti di lavoro



# **SOGGETTI E STRUMENTI DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA**

## **L'albo nazionale delle società cooperative**

L'art. 7 della l. 142/01 prevede l'istituzione di un albo articolato per provincia e situato presso le Direzioni Provinciali del Lavoro ai fini della fruizione dei benefici fiscali ed altri.

## **L'albo nazionale delle società cooperative**

L'art. 15 del d.lgs. 220/02 istituisce tale albo in sostituzione del registro prefettizio già previsto dagli artt. 13 e 14 della c.d. Legge Basevi.

Prevede che sia tenuto presso gli U.T.G., nelle more della definizione degli uffici, dalle D.P.L. rimandando a successivo decreto ministeriale le modalità di tenuta e la definizione dei rapporti con le C.C.I.A.A.

## **L'albo nazionale delle società cooperative**

Poi, l'art. 223 sexiesdecies comma 1 delle disp. Att. Trans. ha disposto che entro il 30 giugno del 2004, il Ministero delle Attività Produttive predisponesse un albo, dallo stesso tenuto, ove si iscrivano le cooperative a mutualità prevalente e, in altra sezione, le cooperative diverse da quelle a mutualità prevalente.



# **L'albo nazionale delle società cooperative**

Decreto Ministeriale 23 giugno 2004:

- Istituzione
- Gestione con modalità informatiche
- Iscrizione delle società cooperative
- Attribuzione di un numero

## **ADOZIONE DEI PROVVEDIMENTI A SEGUITO DELL'ATTIVITÀ DI REVISIONE**

Art. 2545 – terdecies: liquidazione coatta amministrativa

Art. 2545 – sexiesdecies: gestione commissariale

Art. 2545 – septiesdecies: scioglimento per atto dell'autorità

Art. 2545 – octiesdecies: sostituzione dei liquidatori

Art. 2545 – octiesdecies, co. 2: cancellazione dal RI

# IL RICORSO AL CONTROLLO GIUDIZIARIO

Legge 3 ottobre 2001, n. 366

Delega al Governo per la riforma del diritto societario

art. 5, co. 2

g) prevedere anche per le cooperative il controllo giudiziario disciplinato dall'articolo 2409 del codice civile



# IL RICORSO AL CONTROLLO GIUDIZIARIO

Su denuncia dei soci o degli organi di controllo interno della società:

1/10 del capitale sociale o 1/10 della compagine (1/20 se i soci sono più di tremila).

Il ricorso dev'essere notificato anche all'autorità di vigilanza da parte degli stessi ricorrenti.

# IL RICORSO AL CONTROLLO GIUDIZIARIO

ricorso al giudice nel caso in cui vi sia il sospetto che gli amministratori, in violazione dei loro doveri, abbiano compiuto gravi irregolarità nella gestione che possano arrecare danno alla società o ad una o più controllate.

L'attività di denuncia quindi prevede due elementi, la gravità delle irregolarità e il danno potenziale

# IL RICORSO AL CONTROLLO GIUDIZIARIO

criterio della prevenzione  fortemente mediato da un favore per la procedura amministrativa.



# **IL RICORSO AL CONTROLLO GIUDIZIARIO**

Il tribunale, sentiti in camera di consiglio gli amministratori, i sindaci e l'autorità di vigilanza dichiara improcedibile il ricorso se per i medesimi fatti sia in corso una ispezione o se l'ente è in gestione commissariale.

# IL RICORSO AL CONTROLLO GIUDIZIARIO

l'autorità di vigilanza sospende il procedimento iniziato nel caso in cui il tribunale abbia già nominato un ispettore o un amministratore giudiziario

# LA CERTIFICAZIONE DEL BILANCIO

art. 15 della legge 31 gennaio 1992, n. 59:

“oltre che all'ispezione annuale...sono assoggettate alla annuale certificazione di bilancio”

stretta relazione fra le due misure ed il loro inserimento in un unico contesto di controllo



# LA CERTIFICAZIONE DEL BILANCIO

art. 11 del d.lgs. 220/02 ridefinisce i presupposti della certificazione prevedendola obbligatoria per le cooperative ed i loro consorzi con:

- valore della produzione superiore a 60 milioni di euro
- riserve indivisibili superiori a 4 milioni di euro
- prestiti o conferimenti di soci finanziatori superiori a 2 milioni di euro.