

# SCEGLIERE LA SOCIETÀ COOPERATIVA

## Modulo 5 – La vigilanza

- l'ispezione straordinaria
- i provvedimenti

*Laura Iacone*

*Componente della Commissione cooperative ODECEC di Roma*

*Webinar di formazione professionale continua - 9 dicembre 2020*

# L'ISPEZIONE STRAORDINARIA

DECRETO LEGISLATIVO 2 agosto 2002, n. 220

Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: "Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore".

## Art. 1.

### Vigilanza cooperativa

1. La vigilanza su tutte le forme di società cooperative e loro consorzi [...] di seguito denominati enti cooperativi, è attribuita al Ministero delle attività produttive, di seguito denominato Ministero, che la esercita mediante revisioni cooperative ed ispezioni straordinarie come disciplinate dal presente decreto.

2. La vigilanza di cui al comma 1 è finalizzata all'accertamento dei requisiti mutualistici. Tale accertamento è riservato, in via esclusiva, al Ministero.
3. I modelli di verbale [...] sono approvati con decreto del Ministro delle attività produttive, di seguito denominato Ministro.
4. Sono fatte salve le diverse forme di vigilanza previste dalle disposizioni vigenti.

4-bis. 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.

5. [...]

## Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 23 febbraio 2015

disciplina le modalità, i tempi ed i contenuti delle ispezioni straordinarie, nonché delle connesse verifiche e accertamenti effettuati, ai sensi dell' art. 8 e seguenti del D.lgs. 2 agosto 2002, n. 220

## DECRETO LEGISLATIVO 2 agosto 2002, n. 220 - Art. 8. Modalità e soggetti incaricati

1. Le ispezioni straordinarie sono disposte dal Ministero sulla base di programmati accertamenti a campione, di esigenze di approfondimento derivanti dalle revisioni cooperative ed ogni qualvolta se ne ravvisi l'opportunità, con l'osservanza delle disposizioni stabilite nel presente titolo.

2. Le ispezioni di cui al comma 1 sono eseguite dai funzionari che transitano nei ruoli del Ministero appartenenti all'apposito profilo professionale previsto dall'articolo 15, comma 6, della legge 31 gennaio 1992, n. 59.

3. In caso di particolari esigenze le ispezioni possono essere effettuate anche da altri funzionari del Ministero, e, sulla base di apposita convenzione, da funzionari di altre amministrazioni che abbiano frequentato i corsi di cui all'articolo 7, comma 3.



## Art. 2 – Oggetto dell'Ispezione e rapporti con le altre Amministrazioni DM 23 febbraio 2015

1. Le ispezioni nei confronti degli enti cooperativi sono effettuate con riferimento agli scopi propri della vigilanza cooperativa.

Le relative verifiche sono finalizzate all'accertamento della sussistenza dei requisiti mutualistici secondo la previsione di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220.

segue:

Gli ispettori provvedono agli accertamenti previsti dall'articolo 9, comma 1 del d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220, 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.

segue:

2. Qualora nel corso dell'ispezione vengano in rilievo circostanze rientranti nelle attribuzioni istituzionali di altre Amministrazioni, l'ispettore ne dà evidenza nel proprio verbale ispettivo e la Direzione generale trasmette senza indugio alle Amministrazioni competenti la documentazione ispettiva concernente fatti che possano integrare violazioni normative.

## Art. 5 – Modalità di svolgimento dell'Ispezione DM 23 febbraio 2015

1. L'ispezione viene effettuata da due o più Ispettori appositamente incaricati dalla Direzione generale. La stessa si svolge, per quanto ritenuto utile dagli ispettori e qualora ciò sia compatibile con le finalità dell'accertamento ispettivo, alla presenza del legale rappresentante dell'ente cooperativo o di un suo delegato.

## **d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220 - Art. 9.**

Oggetto dell'ispezione straordinaria

1. Le ispezioni straordinarie accertano:

- a) l'esatta osservanza delle norme legislative, regolamentari, statutarie e mutualistiche;
- b) la sussistenza dei requisiti richiesti da leggi generali e speciali per il godimento di agevolazioni tributarie, previdenziali e di altra natura;
- c) il regolare funzionamento amministrativo contabile dell'ente;

segue:

- d) l'esatta impostazione tecnica e il regolare svolgimento delle attività specifiche promosse o assunte dall'ente;
- e) la consistenza patrimoniale dell'ente e lo stato delle attività e delle passività;
- f) la correttezza dei rapporti istaurati con i soci lavoratori e l'effettiva rispondenza di tali rapporti rispetto al regolamento e alla contrattazione collettiva di settore od alle tariffe vigenti.



## I PROVVEDIMENTI CONSEGUENTI ALLA VIGILANZA

Art. 2545 – terdecies: liquidazione coatta amministrativa

Art. 2545 – sexiesdecies: gestione commissariale

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

Art. 2545 – octiesdecies: sostituzione del liquidatore  
volontario

Art. 2545 – octiesdecies, co. 2: scioglimento per atto  
dell'autorità



## **d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220 - Art. 12**

### Provvedimenti

1. Il Ministero, sulla base delle risultanze emerse in sede di vigilanza, valutate le circostanze del caso, può adottare, i seguenti provvedimenti:
  - a) cancellazione dall'albo nazionale degli enti cooperativi ovvero, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale di cui all'articolo 15, comma 3, cancellazione dal registro prefettizio e dallo schedario generale della cooperazione;
  - b) gestione commissariale, ai sensi dell'articolo 2543 del cc;
  - c) scioglimento per atto dell'autorità, ai sensi dell'articolo 2544 del cc;
  - d) sostituzione dei liquidatori, ai sensi dell'articolo 2545 del cc;
  - e) liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 2540 del cc.
2. I provvedimenti sanzionatori di cui alle lettere a), b), c) e d) del comma 1 sono adottati sentita la Commissione centrale per le cooperative.



Il revisore, considerate le risultanze fin qui emerse, ed in particolare quanto indicato ai punti 57 e 58, preso atto delle osservazioni e controdeduzioni del legale rappresentante:

- non propone alcun provvedimento

- propone l'adozione del/i provvedimento/i di:

- gestione commissariale ai sensi dell'art. 2545 sexiesdecies c.c.
- scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'art. 2545 septiesdecies c.c.
  - con nomina del liquidatore
  - senza nomina del liquidatore
- sostituzione dei liquidatori ai sensi dell'art. 2545 octiesdecies c.c.
- cancellazione dal Registro Imprese ai sensi del secondo comma dell'art. 2545 octiesdecies c.c.
- liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'art. 2545 terdecies c.c.
  
- irroga la diffida ad eliminare le irregolarità indicate al punto 58 entro il termine di gg come da notifica allegata.

## LA GESTIONE COMMISSARIALE ART. 2545 – SEXIESDECIES

In caso di irregolare funzionamento, l'autorità di vigilanza può revocare gli amministratori e i sindaci ed affidare la gestione della società ad un commissario determinando i poteri e la durata.

# LA GESTIONE COMMISSARIALE ART. 2545 – SEXIESDECIES

In caso di accertata irregolarità delle procedure di ammissione dei soci, previa diffida, l'autorità di vigilanza può procedere a commissariare l'ente.



## LA GESTIONE COMMISSARIALE ART. 2545 – SEXIESDECIES

Art. 11 decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220:

“L'ente cooperativo che non richiede la certificazione del bilancio può essere sottoposto alla gestione commissariale ... in tale caso il commissario rimane in carica fino al perfezionamento dell'incarico ad una società di revisione” (enti assoggettati alla certificazione del bilancio).

## LA GESTIONE COMMISSARIALE ART. 2545 – SEXIESDECIES

Art. 12 decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220:

“Agli enti cooperativi che commettono reiterate e gravi violazioni del regolamento di cui all'articolo 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142 di applicano le disposizioni di cui all'articolo 2545 – XVI del codice civile”.

## LA GESTIONE COMMISSARIALE ART. 2545 – SEXIESDECIES

Irregolare funzionamento - la giurisprudenza:

- mancata redazione e deposito del bilancio;
- permanenza in carica di amministratori scaduti;
- prelievo di compensi non determinati dall'assemblea;
- irregolare tenuta dei libri sociali.

## LA GESTIONE COMMISSARIALE ART. 2545 – SEXIESDECIES

Si è ritenuto che il compimento di atti ostativi all'esercizio della vigilanza e l'irreperibilità dei rappresentanti dell'ente possano configurare delle gravi irregolarità.

In tale irregolare funzionamento si sono ravvisati i presupposti per la richiesta di adozione del provvedimento di gestione commissariale.



Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1 co. 936

Al fine di contrastare l'evasione fiscale e agevolare l'accertamento e la riscossione da parte dell'Agenzia delle entrate, mediante il potenziamento del sistema di vigilanza nei confronti delle società cooperative e delle sanzioni per il mancato rispetto del carattere mutualistico prevalente:

a) all'articolo 12 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 3 è sostituito dal seguente: « 3. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2638, secondo comma, del codice civile, gli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o non rispettano finalità mutualistiche sono cancellati, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall'albo nazionale degli enti cooperativi. Si applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-septiesdecies del cc e dell'articolo 223-septiesdecies delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera d), del codice civile»



## SCIoglimento PER ATTO DELL'AUTORITA' Art. 2545 – XVII



L'autorità di vigilanza può sciogliere le società cooperative che:

- non perseguono lo scopo mutualistico;
- non sono in condizione di raggiungere gli scopi per cui sono state costituite;
- non depositano i bilanci da due anni consecutivi;
- non compiono atti di gestione da due anni consecutivi.

## SCIOGLIMENTO PER ATTO DELL'AUTORITA' Art. 2545 – XVII

Il presupposto relativo al non perseguire lo scopo mutualistico, rappresenta un elemento nuovo introdotto dalla novella di cui al D.lgs. 6/2003.

Unico caso in cui l'autorità governativa interviene con tanta incisività sulla vita di una società determinando un controllo così pervasivo che non trova paralleli nelle società di capitali.

## SCIoglimento PER ATTO DELL'AUTORITA' Art. 2545 – XVII

Lo scioglimento può essere disposto dall'autorità di vigilanza con o senza nomina di un liquidatore.

I criteri per la nomina del liquidatore sono stati fissati  
con:



## SCIOGLIMENTO PER ATTO DELL'AUTORITA' Art. 2545 – XVII



DECRETO MINISTERIALE 17 luglio 2003.

Determinazione del limite temporale dalla presentazione dell'ultimo bilancio per la nomina del commissario liquidatore negli scioglimenti d'ufficio cx art. 2544 del codice civile di società cooperative.

### Art. 1

A decorrere dalla data del presente decreto, non si procede alla nomina del commissario liquidatore nelle procedure di scioglimento d'ufficio ex art. 2544 del codice civile delle società cooperative e dei loro consorzi laddove l'ultimo bilancio depositato annoveri solamente poste attive di natura mobiliare e risalga a più di cinque anni dalla data dell'ultima revisione o mancata revisione.



## SCIoglimento PER ATTO DELL'AUTORITA' Art. 2545 – XVII

DECRETO MINISTERIALE 17 luglio 2003.

Rideterminazione dell'importo minimo di bilancio per la nomina di commissario liquidatore negli scioglimenti d'ufficio ex art. 2544 del codice civile di società cooperative.

Art. 1

A decorrere dalla data del presente decreto, non si procede alla nomina del commissario liquidatore nelle procedure di scioglimento d'ufficio ex art. 2544 del codice civile delle società cooperative e dei loro consorzi quando le attività da liquidare, purché di natura mobiliare, non abbiano valore superiore ad euro 5.000,00.



# SCIoglimento per Atto dell'Autorità' Art. 2545 – XVII

DECRETO MINISTERIALE 17 gennaio 2007.

Ritenuto necessario adeguare il limite di cui al citato D.M. 17 luglio 2003...

## Art. 1

A decorrere dalla data del presente decreto, non si procede alla nomina del commissario liquidatore nelle procedure di scioglimento per atto d'autorità delle società cooperative e dei loro consorzi ex art. 2545 septiesdecies del codice civile, laddove 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.



# SCIOGLIMENTO PER ATTO DELL'AUTORITA'

## Art. 2545 – XVIII

### **Il comma:**

“...Fatti salvi i casi di liquidazione per i quali è intervenuta la nomina di un liquidatore da parte dell'autorità giudiziaria, l'autorità di vigilanza dispone la pubblicazione nella G.U., per la conseguente cancellazione dal R.I., dell'elenco delle soc. cooperative e degli enti mutualistici in liquidazione che non hanno depositato i bilanci di esercizio relativi agli ultimi 5 anni...”

# SOSTITUZIONE DEI LIQUIDATORI

## Art. 2545 – XVIII

### **I comma:**

In caso di irregolarità o di eccessivo ritardo nello svolgimento della liquidazione ordinaria, l'autorità di vigilanza può sostituire i liquidatori

## LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

Art. 2545 terdecies c.c. “In caso di insolvenza della società, l’autorità governativa alla quale spetta il controllo sulla società dispone la liquidazione coatta amministrativa...”.



## LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

Norma previgente art. 2540 c.c. : “Qualora le attività della società, anche se questa è in liquidazione, risultino insufficienti per il pagamento dei debiti, l'autorità governativa alla quale spetta il controllo sulla società può disporre la liquidazione coatta amministrativa....”

# LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

## LO STATO DI INSOLVENZA:

art. 5 l.f. : “L’imprenditore che si trova in stato di insolvenza è dichiarato fallito. Lo stato di insolvenza si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni”.

## LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

### LO STATO DI INSOLVENZA:

L'insolvenza non è definita in sé dalla l.fall. che si limita ad indicare quali possono essere le manifestazioni dalle quali desumerla. Troviamo in giurisprudenza l'enucleazione di una serie di circostanze sintomatiche che fanno riferimento all'impossibilità non transitoria a far fronte, con mezzi liquidi e disponibili, alle obbligazioni contratte.



## LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

L'insolvenza si può manifestare anche in presenza di una dotazione patrimoniale di rilevante entità ove questa non sia prontamente convertibile in valori liquidi con cui soddisfare i creditori.

Secondo la giurisprudenza della Cassazione: “...lo stato di insolvenza non è escluso da uno stato patrimoniale caratterizzato dalla eccedenza delle poste attive su quelle passive, quando la difficoltà di adempimento delle obbligazioni, con mezzi normali, si esprime sul piano della carenza della liquidità...” (Cass. 3 luglio 1999, n. 6862; nello stesso senso Cass. 11 aprile 1992, n. 4463).



## LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

Lo stato di insolvenza dell'imprenditore richiede pertanto una specifica indagine, atta ad individuare la condizione patrimoniale di quest'ultimo, che è ormai tale, quindi, da non consentire il soddisfacimento delle proprie obbligazioni con regolarità, tenuto conto delle condizioni oggettive d'impotenza dell'imprenditore e dell'inadeguatezza del suo patrimonio.

Insolvenza prospettica: giudizi prognostici sul dissesto.



## LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

Imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa:

Art. 2, 1° co. l.f. - Liquidazione coatta amministrativa e fallimento- “La legge determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per le quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e l'autorità competente a disporla.”

# LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

Imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa:

per le società cooperative, i consorzi e le associazioni tra cooperative la L. 17 luglio 1975, n. 400.



## LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

Art. 2, co. 2° l.f. “Le imprese soggette a l.c.a. non sono soggette al fallimento salvo che la legge non disponga in modo diverso.”

art. 2545 -XVIII c.c. 2° co. “Le cooperative che svolgono attività commerciale sono soggette anche al fallimento”.

Precedente norma art. 2540 c.c., 2° co.:  
“...Sono tuttavia soggette al fallimento le società cooperative che hanno per oggetto un'attività commerciale, salve le disposizioni delle leggi speciali”



# LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

## CRITERIO DELLA PREVENZIONE

Art. 2545 – XIII, 3° co. la dichiarazione di fallimento preclude la liquidazione coatta amministrativa e il provvedimento di liquidazione coatta amministrativa preclude la dichiarazione di fallimento.

Principio già affermato dall'art. 196 l.f. “Per le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, per le quali la legge non esclude la procedura fallimentare, la dichiarazione di fallimento preclude la liquidazione coatta amministrativa e il provvedimento di liquidazione coatta amministrativa preclude la dichiarazione di fallimento.”



## LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA ART. 2545 – TERDECIES

Parere autorità governativa sull'assoggettabilità della cooperativa alla procedura concorsuale del fallimento:

L'art. 195 l.f. Dispone l'acquisizione da parte del Tribunale fallimentare territorialmente competente di un parere sulla assoggettabilità all'istituto del fallimento.

Essendo il Mi.S.E. preposto all'esercizio della vigilanza, ad esso compete la verifica del presupposto della gestione di una attività commerciale.