ARTICOLO 1, COMMA 936, LEGGE 205/2017

(Contrasto alla falsa cooperazione).

Il comma 936 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*), contiene norme volte a contrastare la falsa cooperazione, recando anzitutto alcune rilevanti modifiche al sistema di vigilanza e sanzione.

I. La *prima modifica*[1] intende contrastare con maggiore efficacia i comportamenti delle cooperative volti a sottrarsi all'attività di vigilanza e il mancato rispetto delle finalità mutualistiche; prevedendo in particolare che gli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o non rispettano finalità mutualistiche, oltre ad essere assoggettati alla sanzione di cui all'articolo 2631, comma 2, del codice civile ("*sono puniti … gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori di società, o enti e gli altri soggetti sottoposti per legge alle autorità pubbliche di vigilanza o tenuti ad obblighi nei loro confronti, i quali, in qualsiasi forma, anche omettendo le comunicazioni dovute alle predette autorità, consapevolmente ne ostacolano le funzioni*"), sono altresì cancellati dall'Albo, sciolti per atto di autorità, nonché obbligati alla devoluzione del relativo patrimonio residuo.

   Si tratta di una proposta già contenuta nel d.d.l. di iniziativa popolare contro le false cooperative a suo tempo promosso dall'Alleanza delle Cooperative.

II. La *seconda modifica*[2] ha lo scopo di razionalizzare le sanzioni previste in caso di mancata ottemperanza alle diffide impartite in sede di vigilanza ovvero di

[1] Il comma 3 dell'articolo 12 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, 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 codice civile 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*".

[2] Il comma 5-bis dell'articolo 12 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, è sostituito dal seguente: "*5-bis. Agli enti cooperativi che non ottemperino alla diffida impartita in sede di vigilanza senza*

inadempimento agli obblighi previsti dall'articolo 2545-octies c.c.[3] in caso di perdita della qualifica di cooperativa a mutualità prevalente.

Le norme previgenti stabilivano sanzioni pressoché sproporzionate o irragionevoli, quali la sospensione semestrale di ogni attività (intesa come divieto di assumere nuove eventuali obbligazioni contrattuali) ovvero il pagamento di importi da 50.000 a 500.000 euro.

Con la novella, l'inottemperanza alle diffide e agli obblighi previsti in caso di perdita della qualifica di cooperativa a mutualità prevalente, saranno punite con una maggiorazione del contributo biennale di revisione pari a tre volte l'importo dovuto. È in ogni caso specificato che le procedure per l'applicazione della maggiorazione del contributo verranno definite con un decreto ministeriale.

III. Con la *terza modifica*[4], si prevede che lo **scioglimento degli enti cooperativi debba essere comunicato dal MiSE all'Agenzia delle entrate** ai fini dell'applicazione dell'articolo 28, comma 4, del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175. Tale disposizione prevede che l'estinzione della società di cui all'articolo 2495 del codice civile ha effetto trascorsi cinque anni dalla richiesta di cancellazione dal registro delle imprese ai soli fini della validità e dell'efficacia

---

giustificato motivo ovvero non ottemperino agli obblighi previsti dall'articolo 2545-octies del codice civile è applicata una maggiorazione del contributo biennale pari a tre volte l'importo dovuto. Le procedure per l'applicazione della maggiorazione del contributo sono definite con decreto del Ministro dello sviluppo economico".

[3] In caso di perdita della qualifica di cooperativa a mutualità prevalente, sentito il parere del revisore esterno, ove presente, gli amministratori devono redigere un apposito bilancio, da notificarsi al MiSE entro sessanta giorni dalla approvazione, al fine di determinare il valore effettivo dell'attivo patrimoniale da imputare alle riserve indivisibili. Il bilancio deve essere verificato senza rilievi da una società di revisione. L'obbligo di redigere il bilancio straordinario viene meno quando la cooperativa non modifichi le previsioni statutarie di cui all'articolo 2514 o non abbia emesso strumenti finanziari.
In tutti i casi di perdita della qualifica di CMP, la cooperativa è tenuta a segnalare espressamente tale condizione attraverso gli strumenti di comunicazione informatica previsti dall'articolo 223-sexiesdecies D.A.T.). Lo stesso obbligo sussiste per la cooperativa nel caso in cui le risultanze contabili relative al primo anno successivo alla perdita della detta qualifica evidenzino il rientro nei parametri della mutualità prevalente.

[4] Il comma 5-ter dell'articolo 12 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, è sostituito dal seguente: "*5-ter. Lo scioglimento di un ente cooperativo è comunicato, entro trenta giorni, dal Ministero dello sviluppo economico all'Agenzia delle entrate, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 28, comma 4, del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175*".

degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi. L'obiettivo è quello di dare un ulteriore strumento all'Agenzia delle entrate per intervenire nei confronti di quelle cooperative che si costituiscono e si sciolgono in tempi eccessivamente ristretti, nascondendo spesso intenti fraudolenti verso il mercato e lo Stato.

Anche in tal caso si tratta di una proposta già contenuta nel d.d.l. di iniziativa popolare contro le false cooperative promosso dall'Alleanza delle Cooperative.

IV. La *quarta modifica* riguarda l'istituto della **gestione commissariale** di cui all'articolo 2545-sexiesdecies del codice civile[5], e si articola in più interventi.

Anzitutto viene introdotta la figura del commissario *ad acta* per le irregolarità non gravi "suscettibili di uno specifico adempimento". In tali casi, non essendo necessario l'esautoramento degli organi, una volta decorsa la durata della diffida, è possibile disporre il commissariamento ad acta i cui costi saranno sopportati dalle cooperative interessate. Si tratta di un commissario che può essere nominato dal MiSE anche tra gli esponenti degli organi sociali della cooperativa ("*anche nella persona del legale rappresentante o di un componente dell'organo di controllo societario, che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati*").

Nelle ipotesi di gravi irregolarità, invece, si applicherà la sanzione tradizionale della gestione commissariale.

[5] L'articolo 2545-sexiesdecies del codice civile è sostituito dal seguente: "*In caso di gravi irregolarità di funzionamento o fondati indizi di crisi delle società cooperative, l'autorità di vigilanza può revocare gli amministratori e i sindaci, e affidare la gestione della società ad un commissario, determinando i poteri e la durata. Ove l'importanza della società cooperativa lo richieda, l'autorità di vigilanza può nominare un vice commissario che collabora con il commissario e lo sostituisce in caso di impedimento.*
Al commissario possono essere conferiti per determinati atti anche i poteri dell'assemblea, ma le relative deliberazioni non sono valide senza l'approvazione dell'autorità di vigilanza.
Se l'autorità di vigilanza accerta irregolarità nelle procedure di ammissione dei nuovi soci, può diffidare la società cooperativa e, qualora non si adegui, assumere i provvedimenti di cui al quarto comma.
Laddove vengano accertate una o più irregolarità suscettibili di specifico adempimento, l'autorità di vigilanza, previa diffida, può nominare un commissario, anche nella persona del legale rappresentante o di un componente dell'organo di controllo societario, che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati".

Infine, è da segnalare una rilevante modifica riguardanti i presupposti del commissariamento. La gestione commissariale, infatti, potrà essere disposta non soltanto in caso di irregolarità di funzionamento, ma anche in presenza di *fondati indizi di crisi* della cooperativa. La riforma apre scenari di particolare importanza e complessità nello svolgimento dell'attività di vigilanza, introducendo una figura non sanzionatoria di gestione commissariale al fine di scongiurare l'insolvenza dell'impresa, sui cui dettagli di disciplina si è in attesa di più precise indicazioni da parte del Ministero.

V. La *quinta modifica* pertiene alle disposizioni del codice civile in materia di governance cooperativa. In particolare, all'articolo 2542 del codice civile, dopo il primo comma è inserito il seguente: *"L'amministrazione della società è affidata ad un organo collegiale formato da almeno tre soggetti. Alle cooperative di cui all'articolo 2519, secondo comma, si applica la disposizione prevista dall'articolo 2383, secondo comma".*

La norma sancisce:

- anzitutto l'incompatibilità assoluta della figura dell'amministratore unico con il modello dell'impresa cooperativa, prevedendo quindi l'obbligo di costituire organi amministrativi collegiali formati da almeno tre persone;
- in secondo luogo, la non applicabilità alle cooperative Srl della disposizione secondo la quale gli amministratori rimangono in carica fino a revoca da parte dell'assemblea.

La novella, in assenza di disciplina transitoria, pone una serie di questioni applicative di non facile soluzione.

È indubbio che l'esistenza dell'amministratore unico, a decorrere dal 1° gennaio 2018 (entrata in vigore della legge), costituisca una irregolarità che deve essere sanata senza indugio. Si ritiene, pertanto, che al momento di entrata in vigore della legge sia sorto l'obbligo di convocare l'assemblea per addivenire alla nomina di un collegio di amministratori di almeno tre soggetti.

Nel caso di specie l'obbligo di convocazione deve essere adempiuto entro il 31 gennaio 2018 (trenta giorni dopo il 1° gennaio 2018). Ciò lo si desume argomentando dall'art. 2631, c.c., ove si stabilisce che "*Ove la legge o lo statuto non prevedano espressamente un termine, entro il quale effettuare la convocazione, questa si considera omessa allorché siano trascorsi trenta giorni dal momento in cui amministratori e sindaci sono venuti a conoscenza del presupposto che obbliga alla convocazione dell'assemblea dei soci*".

Quindi, l'avviso di convocazione dovrà essere inviato entro la data indicata.

Ciò per quanto concerne la nomina del consiglio di amministrazione in cooperative ad amministratore unico. Nel caso invece di cooperative con consiglio di amministrazione nominato fino a revoca, la nomina a tempo indeterminato è parimenti irregolare ed è altresì imperativamente riqualificata quale nomina a termine. Si ritiene tuttavia doveroso che la cooperativa regolarizzi la nomina del consiglio alla prima assemblea utile, provvedendo ad una nuova nomina a tempo determinato nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 2383, c.c.[6]

Quanto infine alla necessità di apportare modifiche statutarie, si ritiene che tali modifiche siano necessarie solo nel caso in cui lo statuto preveda quali modelli di amministrazione *esclusivamente* ed *unicamente* quello dell'amministratore unico e della nomina a tempo indeterminato.

Qualora, invece, tali meccanismi o istituti siano previsti *in concorrenza* o *in alternativa* ad altri (forma collegiale del cda, nomina a tempo determinato), la modifica statutaria non sarà immediatamente necessaria essendo comunque

[6] L'assenza di una disciplina transitoria, a rigore, depone nel senso di ritenere in ogni caso regolare la nomina degli amministratori in carica, i quali vedrebbero imperativamente riqualificata la nomina a tempo indeterminato in nomina a tempo determinato, con decorrenza del triennio di cui all'articolo 2383, comma 2, c.c., dalla data di entrata in vigore della legge (cioè dal 1° gennaio 2018). Tuttavia, stante il probabile perdurare di incertezze applicative, si ritiene doveroso che la cooperativa regolarizzi e legittimi la nomina del consiglio alla prima assemblea utile, provvedendo ad una nuova nomina a tempo determinato nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 2383, c.c.

possibile alla cooperativa adottare il comportamento imposto dalla novella, ma potrà essere effettuata nei tempi che la cooperativa riterrà opportuni.

Da ultimo, il *Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale per la vigilanza sugli enti, il sistema cooperativo e le gestioni commissariali, Divisione V – Vigilanza sul sistema cooperativo. Attività ispettiva e di revisione*, ha diramato una direttiva per i revisori confermando le posizioni appena espresse; in particolare, qualificando la situazione dell'amministratore unico o nominato fino a revoca quali situazioni di "irregolarità"; individuando nell'organo amministrativo irregolare il soggetto obbligato alla convocazione dell'assemblea per la nomina del consiglio o per il rinnovo della nomina a termine, nonché quale destinatario delle diffide e degli inviti del revisore; stabilendo che le modifiche statutarie sono necessarie nei "*soli casi in cui sia eventualmente prevista unicamente la forma dell'amministratore unico o la durata a tempo indeterminato delle cariche, provvedendo altresì ad informare l'organo amministrativo che le previsioni contra legem sono chiaramente inapplicabili e raccomandandone la tempestiva modifica*".

Roma, 12 gennaio 2018