



# Ministero delle Imprese e del Made in Italy

DIREZIONE GENERALE PER LA VIGILANZA SUGLI ENTI COOPERATIVI E SULLE SOCIETÀ  
IL DIRETTORE GENERALE

AI TUTTI I REVISORI

LORO SEDI

## **Oggetto: chiarimenti in merito ai soci volontari nelle cooperative sociali.**

Dalle risultanze dell'attività ispettiva eseguita sulle cooperative sociali è emerso che non sempre è correttamente osservata la distinzione esistente tra la figura del socio volontario e quella del socio cooperatore. Si è rilevato inoltre che, in alcune società cooperative, il Consiglio di Amministrazione è costituito in via esclusiva o maggioritaria da soci volontari, talvolta addirittura in accordo con le previsioni statutarie che dispongono in tal senso, ma con evidente violazione del precetto di cui al comma 3 dell'art. 2542 c.c., il quale, come è noto, dispone che *“La maggioranza degli amministratori è scelta tra i soci cooperatori ovvero tra le persone indicate dai soci cooperatori persone giuridiche”*.

Anche al fine di adottare criteri uniformi nell'esercizio delle funzioni di vigilanza appare opportuno quindi ribadire e, ove necessario, chiarire, gli elementi distintivi tra le due tipologie di soci.

Richiamata la definizione dello scopo mutualistico contenuta nella Relazione al Codice Civile del 1942 che consiste nel *“fornire beni o servizi od occasioni di lavoro ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che incontrerebbero sul mercato”*<sup>1</sup>, è evidente che i soci cooperatori sono coloro che, prestando l'attività professionale o lavorativa, acquistando o fornendo beni o servizi dalla, o alla, cooperativa, concorrono fattivamente al raggiungimento del cd “vantaggio mutualistico”, che si produce direttamente nella loro sfera giuridico-economica.

Esclusivamente per le società cooperative sociali, sia di tipo a) che di tipo b), la legge 8 novembre 1991, n. 381, ha introdotto la figura del socio volontario, ovvero colui che concorre, animato da spirito solidaristico, al perseguimento dello scopo sociale, consistente nel perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini. Con riferimento ai soci volontari, la disciplina delle cooperative sociali, contiene precipue disposizioni che ne regolano l'ammissione, il trattamento e le modalità di partecipazione allo scambio mutualistico. Infatti, a norma dell'art. 2 della legge cit.:

- i soci volontari prestano la propria attività gratuitamente (comma 1) e sono iscritti in un'apposita sezione del libro dei soci (comma 2, primo periodo);
- il loro numero non può superare la metà del numero complessivo dei soci (comma 2, secondo periodo);
- ai soci volontari non si applicano i contratti collettivi e le norme di legge in materia di lavoro subordinato ed autonomo, ad eccezione delle norme in materia di

---

<sup>1</sup> Così la Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi al Codice Civile del 1942, §1025.



assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (comma 3), ma può essere corrisposto loro soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (comma 4);

- le prestazioni dei soci volontari possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali e le loro prestazioni non concorrono alla determinazione dei costi di servizio, fatta eccezione per gli oneri connessi all'applicazione dei commi 3 e 4 - tali sono gli oneri per assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ed il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (comma 5).

Dal quadro normativo descritto emerge con chiarezza che i soci volontari non possono essere considerati al pari dei soci cooperatori e che, conseguentemente, non possono costituire la maggioranza dei componenti dell'organo amministrativo se non in violazione dell'art. 2542 co. 3 c.c. sopra citato. Cionondimeno i soci volontari, che prestano gratuitamente la loro opera di lavoro in favore della cooperativa al fine di contribuire al raggiungimento degli scopi sociali della medesima, è indubbio che possano essere nominati consiglieri in numero tale da non violare il precetto contenuto dal comma 3 dell'art. 2542.

Si richiama inoltre l'attenzione dei colleghi revisori sulle ulteriori seguenti considerazioni.

In primo luogo, il regolamento di cui all'art. 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142, obbligatoriamente adottato anche dalle cooperative sociali il cui scambio mutualistico consiste nella prestazione lavorativa o professionale, regola esclusivamente i rapporti tra la società e i soci lavoratori, non applicandosi anche ai soci volontari. Circa l'impiego dei soci volontari, la giurisprudenza amministrativa appare univoca nell'affermare che non si può ricorrere al volontariato, cui entro certi limiti le cooperative sociali possono valersi attraverso i propri soci volontari, per sostituire gli operatori professionali<sup>2</sup>. Inoltre, in presenza dell'utilizzazione, *contra legem*, di soci volontari non in misura complementare, ma per sostituire le prestazioni che sarebbero da eseguire da parte dei soci lavoratori, si impone un approfondimento di indagine teso all'esclusione dell'esistenza di forme di etero gestione dell'ente che riduce la democrazia interna e, di fatto, spoglia i soci del relativo potere gestorio.

Il verificarsi di quanto sopra potrebbe essere un indizio di *dumping* sociale, ovvero della pratica del datore di lavoro che utilizza manodopera a basso costo rispetto a quella solitamente disponibile presso il sito di produzione o vendita, dando origine ad una forma di concorrenza sleale che incide negativamente sull'andamento del mercato. Inoltre, fruendo delle prestazioni lavorative dei soci volontari per eseguire le attività caratteristiche dell'ente e, quindi, falsando a ribasso il costo della manodopera, si incentiverebbero fenomeni di deprezzamento del valore del lavoro nel settore della cooperazione sociale. È evidente come tali pratiche siano in netto contrasto con il perseguimento dello scopo mutualistico e possano essere indice da valutare con attenzione di cooperazione spuria.

---

<sup>2</sup> In tal senso Cons. Stato, sez. III, sent. 3 maggio 2022, n. 3460 e Tar del Veneto, sez. III 5 gennaio 2022, n. 32



Da ultimo, si coglie l'occasione per ricordare che il legislatore ha voluto limitare la presenza nell'organo amministrativo, contenendone di fatto i poteri decisionali e di gestione, anche per un'altra categoria di soci non cooperatori, ovvero i soci sovventori che non perseguono uno scopo mutualistico ma uno scopo speculativo consistente nell'ottenimento della remunerazione finanziaria del capitale investito. Con riferimento a questi ultimi, infatti, l'art. 4, comma 3, della legge 31 gennaio 1992, n. 59 dispone che possono essere nominati amministratori ma contestualmente ribadisce che *“la maggioranza degli amministratori deve essere costituita da soci cooperatori”*. Parimenti, l'art. 2526 c.c. introduce analoghe limitazioni all'esercizio dei diritti amministrativi dei soci finanziatori, categoria affine a quella dei sovventori per l'estraneità allo scopo mutualistico e l'intento speculativo, disponendo che *“ai possessori di strumenti finanziari non può, in ogni caso, essere attribuito più di un terzo dei voti spettanti all'insieme dei soci presenti ovvero rappresentati in ciascuna assemblea generale”*.

Tutto quanto sopra esposto, nell'esercizio dell'attività di vigilanza, va prestata massima attenzione al verificarsi delle situazioni descritte ed in particolare, laddove dovesse rilevarsi che l'organo amministrativo non è composto per la maggioranza da soci cooperatori, gli amministratori vanno diffidati a convocare, senza indugio, l'assemblea che proceda a nominare un nuovo consiglio in cui siano rispettati i requisiti di legge sopra richiamati. Con riferimento all'ultima fattispecie evidenziata, per quanto attiene all'eventuale previsione statutaria di parificazione tra soci volontari e soci cooperatori, con l'eventuale possibilità che i primi possano costituire la maggioranza dell'organo amministrativo, non si ritiene necessario irrogare la diffida alla modifica dello statuto, quanto piuttosto una raccomandazione all'organo gestorio (verbalizzandolo nella sezione dedicata nel verbale “Eventuali suggerimenti e consigli”), di procedere alla prima occasione utile a modificare lo statuto e rettificare le previsioni in contrasto col dettato normativo.

IL DIRETTORE GENERALE

*Giulio Mario DONATO*