

Le nuove sanzioni amministrative per le cooperative

di Sara Agostini

L'approfondimento

Dal 1° giugno 2023 sono irrogate sanzioni amministrative di tipo pecuniario alle cooperative che non ottemperano alla diffida impartita dagli ispettori in sede di revisione mutualistica o che non comunicano la perdita dalla mutualità prevalente, ai fini del cambio di sezione nell'Albo delle società cooperative da cooperativa a mutualità prevalente a cooperativa a mutualità non prevalente, o non redigono il bilancio straordinario.

Riferimenti

D.Lgs. 2 agosto 2002, n. 220, art. 12
Ministero dello Sviluppo economico, Decreto 25 novembre 2021
Legge 3 aprile 2001, n. 14, art. 6
Codice civile, artt. 2545-*octies*

La vigilanza mutualistica e i provvedimenti sanzionatori

Le cooperative sono soggette, almeno una volta ogni due anni¹, ad ispezione da parte di revisori incaricati dalle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo² per gli enti ad esse aderenti o dal Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* per le cooperative non aderenti. Il Ministero, inoltre, può disporre in ogni momento ispezioni straordinarie, affidate esclusivamente a propri ispettori³. La vigilanza è finalizzata all'accertamento dei requisiti mutualistici.

Qualora i revisori, in sede di ispezione ordinaria o straordinaria, rilevino delle irregolarità sono tenuti a diffidare la cooperativa affinché proceda a sanare quanto ritenuto non conforme alla normativa in un

arco di tempo non inferiore a trenta giorni e non superiore a novanta.

Trascorso tale periodo, i revisori, a seguito di un ulteriore accesso presso la società, accertano che le irregolarità siano state eliminate.

Se le cooperative non ottemperano alla diffida impartita in sede di vigilanza senza giustificato motivo è applicata una maggiorazione del contributo biennale⁴ pari a tre volte l'importo dovuto.

Sebbene tale sanzione sia stata introdotta nel 2017⁵, essa è divenuta operativa a partire dal 1° giugno 2023 con il Decreto Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* (prima Ministero dello Sviluppo Economico) 25 novembre 2021.

La medesima sanzione è applicata alle cooperative che perdono la qualifica di cooperative mutualità prevalente e non rispettino gli adempimenti previsti dall'art. 2545-*octies* c.c.

Sara Agostini - Giurista d'impresa

Note:

- 1 Alcune tipologie di cooperative (ad esempio cooperative sociali) sono sottoposte a revisione annuale. Vedi art. 15 della Legge n. 59/1992 e Legge n. 381/1991.
- 2 Le associazioni di rappresentanza sono AGCI, Legacoop, Confcooperative, Unci, Unicoop e Uecoop.
- 3 Per ispezione straordinaria si intende l'attività ispettiva prevista dagli artt. 8 e seguenti del Decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220; per revisione cooperativa, invece, si intende l'attività ispettiva prevista dagli artt. 2 e seguenti del medesimo decreto.
- 4 Si rammenta che tutte le società cooperative, comprese quelle in scioglimento volontario, sono tenute a versare un contributo di revisione per lo svolgimento dell'attività di vigilanza sugli stessi enti stabilito ogni due anni con decreto del Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*. L'ultimo decreto emanato è il Decreto 11 giugno 2021 "Contributo di vigilanza dovuto dalle società cooperative, dalle banche di credito cooperativo e dalle società di mutuo soccorso per il biennio 2021-2022" (G.U. Serie Generale n.197 del 18 agosto 2021).
- 5 La Legge 7 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018) ha introdotto tale sanzione, attraverso la modifica dell'art. 12 del D.Lgs. n. 220/2002.

Si rammenta che si definiscono cooperative a mutualità prevalente quelle che:

- rispettano la condizione di prevalenza indicata dall'art. 2513 c.c.⁶;
- prevedono nei propri statuti le quattro clausole mutualistiche previste dall'art. 2514 c.c.

Gli adempimenti sono diversificati a seconda delle modalità con cui è venuta meno la qualifica di cooperativa a mutualità prevalente:

Caso 1: la cooperativa non ha, per due esercizi consecutivi, rispettato la prevalenza gestionale⁷.

Adempimento: la cooperativa deve comunicare la perdita della mutualità prevalente all'Albo delle società cooperative. A seguito di ciò la cooperativa verrà indicata nella sezione dell'Albo riservata alle cooperative a mutualità non prevalente⁸.

Caso 2: la cooperativa ha modificato lo statuto, eliminando una o più delle clausole mutualistiche indicate dall'art. 2514 c.c.

Adempimento: gli amministratori della cooperativa, sentito il parere del revisore esterno, ove presente, devono redigere un apposito bilancio, che deve essere notificato entro 60 giorni dall'approvazione al Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* al fine di determinare il valore effettivo dell'attivo patrimoniale da imputare alle riserve indivisibili. Il bilancio, inoltre, deve essere verificato senza rilievi da una società di revisione. La cooperativa, infine, deve comunicare la perdita della mutualità prevalente all'Albo delle società cooperative.

Note:

- 6 Si tratta del rispetto della c.d. mutualità gestionale.
- 7 La cooperativa deve aver mantenuto nello statuto le quattro clausole mutualistiche indicate dall'art. 2514 c.c.
- 8 Qualora la cooperativa riacquisisca la mutualità prevalente di tipo gestionale è tenuta a effettuare la comunicazione all'Albo delle società cooperative che provvede a indicare la società nella sezione dell'Albo riservata alle cooperative a mutualità prevalente.

Tavola n. 1 - Cooperative a mutualità prevalente: condizioni

PREVALENZA GESTIONALE (art. 2513 c.c.)	CLAUSOLE MUTUALISTICHE (art. 2514 c.c.)
Cooperative che svolgono la loro attività prevalentemente in favore dei soci, consumatori o utenti di beni o servizi (es. cooperative di consumo, cooperative edilizie di abitazione): parametri della prevalenza indicati dall'art. 2513, lett. a), c.c.	a) il divieto di distribuire i dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato; b) il divieto di remunerare gli strumenti finanziari offerti in sottoscrizione ai soci operatori in misura superiore a due punti rispetto al limite massimo previsto per i dividendi;
Cooperative che si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della propria attività delle prestazioni lavorative dei soci (es. cooperative di produzione e lavoro, cooperative sociali, cooperative di lavoro agricolo): parametri della prevalenza indicati dall'art. 2513, lett. b), c.c.	c) il divieto di distribuire le riserve fra i soci operatori; d) l'obbligo di devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale, dedotto soltanto il capitale sociale e i dividendi eventualmente maturati, ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.
Cooperative che si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della propria attività degli apporti di beni o servizi dei soci (es. cooperative di conferimento prodotti agricoli): parametri della prevalenza indicati dall'art. 2513, lett. c), c.c.	
Cooperative che realizzano contestualmente più tipi di scambio mutualistico: parametri della prevalenza indicati dall'art. 2513, comma 2, c.c.	

La procedura sanzionatoria

Il Decreto 25 novembre 2021 si rivolge al personale ispettivo incaricato dell'attività di vigilanza sulle cooperative, ovvero i funzionari del Ministero, quelli di altre amministrazioni che abbiano frequentato gli specifici corsi previsti dal D.Lgs. n. 220/2002 e i revisori appositamente abilitati attraverso corsi analoghi promossi dalle associazioni⁹.

A seguito dell'ispezione si possono verificare due diverse situazioni:

- 1) la cooperativa è sottoposta a revisione ordinaria o ispezione straordinaria all'esito della quale sono emerse irregolarità sanabili tal che il revisore ha irrogato apposita diffida a cui la cooperativa non ha ottemperato. Il personale ispettivo, in sede di accertamento, contesta immediatamente la violazione al legale rappresentante o al delegato, compilando, consegnando e sottoscrivendo il modulo di contestazione allegato al decreto, nonché propone il provvedimento di gestione commissariale ai sensi dell'art. 2545-*sexiesdecies* c.c.;
- 2) la cooperativa non ha rispettato quanto previsto dall'art. 2545-*octies* c.c. Il personale ispettivo, in sede di rilevazione, deve compilare, consegnare e sottoscrivere il modulo di contestazione; conseguentemente, dovrà diffidare la cooperativa a procedere con gli adempimenti previsti dall'art. 2545-*octies* c.c. Qualora la cooperativa non dovesse ottemperare alla diffida, parrebbe necessario, in sede di accertamento, effettuare una seconda contestazione relativa alla sanzione, questa volta incentrata sul mancato rispetto della diffida, nonché proporre l'adozione del provvedimento di gestione commissariale.

Entro tre giorni dalla sottoscrizione il personale ispettivo è tenuto a trasmettere al Ministero il modulo all'indirizzo PEC dgv.div05@pec.mise.gov.it

Se il legale rappresentante ovvero il delegato a presenziare alla revisione/ispezione si rifiuta di sottoscrivere l'atto di contestazione, il personale ispettivo deve trasmettere all'indirizzo PEC della cooperativa

IN PRATICA

Dal 1° giugno 2023 è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria di un valore pari a tre volte l'importo del contributo biennale dovuto alle società cooperative che:

1. non hanno ottemperato alla eliminazione delle irregolarità sanabili in partite a seguito di revisione ordinaria o ispezione straordinaria;
2. non hanno rispettato quanto previsto dall'art. 2545-*octies* c.c.

il modulo o, in caso di impossibilità, tramite lettera raccomandata.

I revisori o ispettori, quindi, devono compilare e sottoscrivere 3 originali del modulo, in quanto:

- il primo dev'essere consegnato all'ente mutualistico;
- il secondo deve essere trattenuto dall'incaricato della revisione o ispezione;
- il terzo deve essere trasmesso via PEC al Ministero.

Il Ministero è tenuto a:

- 1) verificare la correttezza formale e sostanziale della contestazione;
- 2) notificare all'ente la violazione entro 90 giorni dalla ricezione del modulo da parte del personale ispettivo e irrogare il pagamento della sanzione;
- 3) specificare le modalità di pagamento e riscossione che verranno effettuate per il tramite dell'Agenzia delle entrate con Mod. F24, nonché le eventuali spese postali, qualora non sia stato possibile attuare la notifica tramite posta elettronica certificata.

La cooperativa può:

- 1) pagare in misura ridotta del 30% entro 5 giorni dalla notifica della sanzione;
- 2) richiedere al Ministero la possibilità di versare ratealmente la sanzione (da tre a trenta rate mensili con un minimo di versamento di euro 30), qualora la cooperativa si trovi in condizioni economiche disagiate. Se l'ente non paga anche una sola rata nel termine fissato, è tenuta a liquidare il residuo ammontare della sanzione in un'unica soluzione;
- 3) contestare la sanzione entro il termine di 30 giorni dalla data della notifica della violazione con scritti difensivi e documenti da trasmettere al Ministero il quale, esaminati gli atti, può decidere di ritenere comunque fondata la contestazione con provvedimento motivato e ingiungere il pagamento o, in

Nota:

⁹ Il decreto è stato trasmesso al personale ispettivo del Ministero e delle associazioni con una nota.

alternativa, emettere un provvedimento di archiviazione da trasmettersi sia alla cooperativa sia al revisore o ispettore che ha contestato la violazione.

Se la cooperativa non versa il dovuto entro i termini previsti, il Ministero provvederà alla riscossione coattiva delle somme secondo quanto indicato dall'art. 27 della Legge n. 689/1981.

Gli importi delle sanzioni riscosse versati dalle cooperative mediante F24 affluiscono al capitolo di entrata 3592 del bilancio dello Stato e successivamente riassegnati dal Ministero dell'Economia al Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* che li utilizzerà per la vigilanza sulle cooperative e i consorzi.

Tavola n. 2 - Modulo di contestazione

<p>In data presso</p> <p>.....</p> <p>i/il.....sottoscritt.....:</p> <p>.....</p> <p>incaricat ... con nota prot. n. del di eseguire la revisione/ispezione alla cooperativa:</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>ha/hanno accertato la violazione di cui all'art. 12, comma 5-bis del Decreto Legislativo 2 agosto 2002, n. 220, ed in particolare che l'ente cooperativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - non ha ottemperato, senza giustificato motivo, alla diffida impartita in data - ha perso la qualifica di cooperativa a mutualità prevalente in quanto per due esercizi consecutivi non ha rispettato la condizione di prevalenza di cui all'articolo 2513 e non ha ottemperato agli obblighi previsti dall'articolo 2545-octies del codice civile - ha modificato le previsioni statutarie di cui all'articolo 2514 e non ha ottemperato agli obblighi previsti dall'articolo 2545-octies del codice civile <p>specificare:.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>Procede/procedono a contestare la violazione suddetta a</p> <p>.....nato a (.....) il.....</p> <p>e residente a(.....)</p> <p>in via</p> <p>n..... identificato mediante</p> <p>telefono</p> <p>in qualità di</p> <p>Si rappresenta al destinatario che può presentare eventuali controdeduzioni alla presente contestazione all'indirizzo pec della Divisione competente della Direzione generale vigilanza sugli enti cooperativi e società.</p> <p>FIRMA</p>
