



COMMISSIONE X ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Camera dei Deputati – XIX Legislatura

Disegno di Legge A.C. 2577

“Delega al Governo per la riforma delle amministrazioni straordinarie e per la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici”

DOCUMENTO DI POSIZIONE COMUNE

*delle sei Associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo
legalmente riconosciute*

Agci • Confcooperative • Legacoop • Uecoop • Unci • Unicoop

Roma, 14 aprile 2026

A. L'assetto costituzionale del sistema di vigilanza sulle cooperative

L'art. 45 della Costituzione italiana stabilisce che 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. Questa norma costituzionale – unica nel panorama delle Costituzioni europee avanzate – conferisce alla cooperazione un riconoscimento qualificato che va ben oltre la generica tutela delle categorie produttive deboli, riconoscendo in essa una forma di produzione funzionale ai valori democratici consacrati negli artt. 1, 2, 3 e 4 della Costituzione (C. Cost. 408/1989).

La genesi dell'art. 45 e il significato degli "opportuni controlli". Il dibattito nell'Assemblea costituente è stato intenso e ha visto il confronto tra visioni diverse. La formula degli "opportuni controlli", approvata nella seduta del 14 maggio 1947, rappresenta il punto di mediazione tra un'idea di vigilanza di stampo "pubblicista", proposta dalla Commissione dei Settantacinque e avversata dai cooperatori cristiani, e quella dei "mezzi adeguati". L'interpretazione autentica fu fornita da un esponente estraneo alla cultura cooperativa (Einaudi) al momento del voto finale, con una dichiarazione che ricevette il consenso unanime dell'Aula: gli "opportuni controlli" sarebbero stati intesi come controllo compiuto dalle associazioni rappresentative del movimento sulle medesime cooperative al fine di accertare l'esistenza delle caratteristiche della cooperazione e contrastarne l'abuso e le forme spurie. Anche chi preannunciò un voto contrario, espresse con chiarezza la visione che si sarebbe infine affermata: solo se si fosse andati verso forme di controllo rispondenti al principio di autogoverno del movimento, si sarebbe fatta "opera di vera democrazia".

L'attribuzione di una potestà originaria di controllo alle Centrali cooperative sulle proprie aderenti – introdotta dalla legge Basevi del 1947 – rappresentò dunque il più importante dato di novità introdotto dal legislatore repubblicano nel dichiarato intento di superare il sistema di controllo previgente, pubblicistico e pervasivo. L'affidamento di una parte dei controlli alle associazioni di rappresentanza del movimento si collega quindi intimamente al carattere democratico e anticentralistico delle strutture cooperative, su cui si fonda il modello costituzionale (Nigro, *Commentario alla Costituzione*, Art. 45-47).

In coerenza con il dettato costituzionale, la vigilanza amministrativa sulle cooperative è oggi regolata in via principale dal d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220. Tale decreto ha confermato il

meccanismo di funzionamento imperniato su: revisione ordinaria, di regola effettuata dalle Associazioni nazionali riconosciute tramite propri revisori (i); e ispezione straordinaria, di competenza esclusiva del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (ii); le revisioni ordinarie sulle cooperative non aderenti a nessuna Associazione restano di competenza del Ministero (iii); quest'ultimo conserva un potere di vigilanza sulle Associazioni medesime e può revocare il riconoscimento a quelle che non sono in grado di assolvere efficacemente le proprie funzioni di vigilanza sugli enti cooperativi associati (iv).

La funzione di controllo resta una funzione "statale" (nel senso di rientrante nelle attribuzioni dello Stato e non delle Regioni) e "pubblica"; e ciò anche quando è esercitata dai revisori incaricati dalle Centrali, i quali operano come "incaricati di pubblico servizio" e rispondono del proprio operato esclusivamente nei confronti della Pubblica Amministrazione (art. 1, c. 4-bis, D. l. vo 220/2002, e art. 23, c. 9, D.L. 179/2012).

Il doppio mandato dell'art. 45: controllo e promozione. È fondamentale sottolineare in questa sede che l'art. 45 Cost. non impone solo gli "opportuni controlli", ma è anche e soprattutto norma di promozione. La legge deve promuovere e favorire l'incremento della cooperazione "con i mezzi più idonei". La Corte costituzionale, con la sentenza n. 116/2025, ha rimarcato con chiarezza che il modello cooperativo, nonostante la sua perdurante funzione sociale, attraversa una grave crisi e che norme eccessivamente punitive possono determinare un grave effetto di deterrenza al suo sviluppo, in contrasto con il mandato promozionale dell'art. 45. Questa ammonizione della Corte impone al legislatore di considerare la riforma della vigilanza – tesa proprio a salvaguardare i presupposti del modello cooperativo tutelato a livello costituzionale – anche come occasione per rafforzare gli strumenti di promozione e incremento della cooperazione che – come opportunamente rilevato nella relazione illustrativa al disegno di legge in esame – *"rappresenta un settore di rilevante interesse sotto il profilo socioeconomico nazionale e territoriale"*.

B. I vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea e dal diritto internazionale

Il sistema di vigilanza sulle cooperative italiane trova solide basi anche nel diritto eurounitario. La Corte di Giustizia dell'Unione europea (sentenza 8 settembre 2011, C-78 a C-80/08) ha sancito che il diverso trattamento tributario riservato alle cooperative è giustificato dalla loro diversità strutturale e di funzionamento rispetto alle società di capitali. Spetta allo Stato

membro interessato realizzare e far applicare procedure di controllo e di vigilanza opportune al fine di verificare in concreto i requisiti mutualistici ed evitare che i soggetti economici scelgano la forma cooperativa esclusivamente al fine di godere di regimi speciali.

Ne discende che, nella prospettiva del diritto UE, l'esistenza di un sistema di vigilanza dedicato non è una scelta discrezionale del legislatore italiano, ma una condizione strutturalmente necessaria per legittimare eventuali regimi speciali riservati alle cooperative. Qualunque riforma che indebolisse o rendesse meno efficace la vigilanza rischierebbe di porsi in tensione con il diritto europeo e di compromettere le basi giuridiche dei regimi fiscali, previdenziali e di altra natura dedicati alle cooperative. Il sistema di affiancamento tra Centrali e Stato, per le ragioni di efficienza illustrate nel prosieguo (v. infra, § D), costituisce il modello più idoneo a soddisfare tale requisito europeo di effettività dei controlli. Qualunque riforma che ne indebolisse l'architettura rischierebbe pertanto non solo di ridurre l'efficacia della vigilanza, ma anche di compromettere le basi giuridiche dei regimi fiscali, previdenziali e di altra natura riservati alle cooperative.

Allargando lo sguardo al contesto internazionale, osserviamo che la Dichiarazione d'Identità Cooperativa – adottata dall'Alleanza Cooperativa Internazionale (International Co-operative Alliance – ICA) in occasione del XXXI Congresso del Centenario (Manchester, 20-22 settembre 1995) e in cui sono formulati i cd *principi cooperativi internazionali* – non prefigura la necessità di un sistema di vigilanza. Nondimeno, il quarto principio (denominato *Autonomia e indipendenza*) richiede che *“le cooperative sono tenute ad assicurare sempre il controllo democratico da parte dei soci e mantenere l'indipendenza della cooperativa stessa”*, anche dai pubblici poteri. Sulla scorta di tali preoccupazioni, le Nazioni Unite raccomandano ai governi la formulazione di *“una politica nei confronti delle cooperative che miri a creare un ambiente favorevole e propizio, evitando al contempo qualsiasi violazione dell'autonomia del movimento e qualsiasi riduzione della sua capacità di autoregolamentazione responsabile”* e che ci si adoperi *“per instaurare una partnership efficace e paritaria con il movimento in tutte le questioni in cui esso possa contribuire in modo significativo alla formulazione e all'attuazione delle politiche pubbliche”*; oltre che definire *“le responsabilità del movimento cooperativo in quanto principale attore sociale, nella misura in cui tali responsabilità siano compatibili con la sua piena autonomia”* (Onu, Ass. gen, Risoluzione 19 dicembre 2001, n. 56/114, *Cooperatives in social development*).

Il contesto internazionale, quindi, contiene sia una chiamata delle organizzazioni di rappresentanza del movimento alle responsabilità generali del monitoraggio, dell'assistenza e della vigilanza; sia l'impegno dei governi ad una "partnership paritaria" quale condizione di autonomia del movimento e delle cooperative.

C. Diritto cooperativo comparato: i sistemi di vigilanza negli altri Paesi

In tutti gli ordinamenti europei che riconoscono le società cooperative esiste una forma di controllo esterno, specifico e distinto, sul rispetto delle disposizioni riguardanti le società cooperative. Tale sistema è in tutti i Paesi governato dalle pubbliche autorità che, nei casi migliori, delegano il servizio alle Organizzazioni di rappresentanza del movimento cooperativo (OR).

(Germania) Il sistema tedesco è tradizionalmente considerato il modello di riferimento a livello europeo. Le cooperative sono sottoposte a revisione obbligatoria da parte di revisori appartenenti ad associazioni di revisione cooperativa (Prüfungsverbände), alle quali le cooperative devono obbligatoriamente aderire. Le associazioni di revisione sono a loro volta sottoposte alla vigilanza del Ministero competente.

(Austria) Anche in Austria le cooperative sono assoggettate alla revisione delle organizzazioni di rappresentanza, che svolgono un controllo *ex post*. Il sistema austriaco prevede altresì una forma di controllo *ex ante* esercitato dalle OR anche in sede di iscrizione all'Albo delle cooperative. Le OR sono a loro volta vigilate dalle autorità competenti, tra cui il Tribunale tenutario del Registro delle imprese.

(Francia) Dal 2014 l'ordinamento francese ha previsto la vigilanza cooperativa per tutte le cooperative (e non solo per alcuni settori cooperativi). La vigilanza è regolata da un'autorità (*Conseil supérieur de la coopération*) "partecipata" (composta dal *Ministro dell'economia sociale*, da parlamentari e da rappresentanti della pubblica amministrazione e delle organizzazioni di rappresentanza cooperative) che definisce i principi ed elabora le norme sulla *révision coopérative*, orientata agli aspetti legali, amministrativi e di *governance* più che al controllo dei conti o all'accertamento dell'equilibrio finanziario.

(Portogallo) Il modello portoghese è particolare nella forma ma assimilabile a quelli citati: la revisione cooperativa è esercitata da un'istituzione pubblica organizzata in forma cooperativa (CASES), che costituisce la *umbrella organization* delle centrali cooperative e del no profit.

(Spagna, Belgio, Regno Unito) Laddove non vi è delega alle OR, il controllo *ex post* è totalmente affidato ad autorità pubbliche, come in Spagna, ove esiste un Albo delle cooperative vigilato da organi regionali. In Belgio il controllo è effettuato dal Tribunale tenentario del Registro delle imprese, ma rinnovato periodicamente ogni anno. Anche nel Regno Unito il modello di vigilanza cooperativa è basato soltanto sull'intervento della pubblica amministrazione. L'istruttoria tende ad essere documentale e scarna, essenzialmente basata su poche dichiarazioni richieste alla stessa cooperativa. Sicché la legalità e lo sviluppo della cooperazione, è perlopiù rimessa all'intervento volontario di supervisione e assistenza delle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo inglese sulle loro aderenti. Il modello britannico evidenzia pertanto i limiti di un sistema privo di potestà di controllo delle organizzazioni di rappresentanza sulle aderenti.

Ad ogni modo, in nessun Paese è rinvenibile una totale assenza di controlli *ex post*, né l'affidamento del controllo a soggetti privati diversi dalle OR del movimento.

(Conclusioni comparative) Il raffronto europeo dimostra che il modello dell'affiancamento – con le OR in prima linea nella revisione ordinaria e lo Stato titolare della vigilanza esclusiva per le ispezioni straordinarie – assicura un'effettiva copertura della vigilanza su buona parte del movimento cooperativo, senza sacrificare il controllo permanente sulla mutualità alla logica burocratica della vigilanza di settore. Pertanto, l'Italia, con le scelte operate sin dalla legge Basevi e, da ultimo, con il d.lgs. 220/2002, si inserisce appieno nella migliore tradizione dei Paesi europei.

Da par suo, il tentativo di formulare linee guida per la politica legislativa degli Stati europei da parte dell'ICA (cd "PECOL", Hans-H. Münkner, *Cooperative audit*, in AA.VV. *Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2017) è giunto alle seguenti conclusioni:

- i. la tradizione giuridica europea premia una vigilanza cooperativa dalla *doppia natura*, di *controllo* e, ad un tempo, di *assistenza* alle cooperative;
- ii. l'oggetto del controllo è incentrato sullo *specifico mutualistico e democratico* (giudizio di coerenza con i principi cooperativi internazionali di cui alla Dichiarazione ICA di Manchester del 1995);

- iii. i sistemi tendono tuttavia a non limitare l'oggetto del controllo alla conformità giuridica del modello, estendendo vieppiù l'indagine ai profili di *sostenibilità economica* ed a predisporre specifici strumenti per la prevenzione e gestione della crisi dell'impresa mutualistica;
- iv. tale vigilanza deve essere condotta da *persone formate e aggiornate* con riferimento a specifiche esigenze e peculiarità;
- v. i soggetti deputati al controllo, per la particolarità degli interessi e delle conoscenze che si richiedono, sono dunque appartenenti alle *pubbliche amministrazioni* oppure *incaricati dalle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo*;
- vi. quest'ultima soluzione è la più coerente con l'esigenza connessa a quello specifico principio cooperativo internazionale che garantisce *l'autonomia della cooperativa e del movimento dai poteri pubblici*.

D. L'efficienza del sistema di affiancamento: un'analisi economico-giuridica

L'affiancamento non è autocontrollo. Occorre sgombrare il campo da un equivoco ricorrente: l'affidamento degli "opportuni controlli" alle Centrali cooperative non configura una forma di autocontrollo. È il soggetto *esponente* del movimento (la Centrale) a vigilare su una sua *componente* (la singola cooperativa): si tratta di soggetti distinti, con posizioni giuridiche e interessi diversi, tenuti a rispondere del proprio operato davanti alla Pubblica Amministrazione. Il revisore – selezionato, formato e nominato dalla Centrale, ma autonomo quanto a responsabilità – è la figura cardine del sistema.

Il modello del *gatekeeper*. Nella prospettiva dell'analisi economica del diritto, il revisore delle Centrali è assimilabile al *gatekeeper*, vale a dire alla "parte terza tenuta alla prevenzione dell'illecito e corresponsabile dell'autore della violazione". La letteratura specialistica insegna che la responsabilità del *gatekeeper* è massimamente efficace quando: a) la sanzione diretta dell'autore dell'illecito è insufficiente; b) il *gatekeeper* è particolarmente motivato; c) l'attività di controllo non è eccessivamente onerosa. Nel caso del contrasto alle entità irregolari o spurie ricorrono tutte e tre le condizioni.

La Centrale come "parte lesa". Le Centrali cooperative sono anche, e al tempo stesso, "parte lesa" dalla violazione dei principi mutualistici. I soggetti che utilizzano impropriamente il

modello cooperativo ledono anche gli interessi del movimento cooperativo organizzato, la cui stessa esistenza dipende dal rispetto dei principi mutualistici da parte di tutte le cooperative, aderenti e non. Ciò crea un incentivo aggiuntivo, non rinvenibile nel sistema del controllo puramente pubblico, a reprimere le violazioni con determinazione e ad assolvere efficacemente alla funzione assistenziale della vigilanza. L'analisi economica del diritto individua nell'iniziativa della "parte lesa" il sistema più efficiente quando la parte possiede le informazioni più rilevanti: condizione che ricorre pienamente per le Centrali cooperative.

I dati di efficienza. I risultati empirici confermano l'analisi teorica. Le Associazioni raggiungono una percentuale di revisioni prossima al 100% degli enti aderenti, a fronte delle note difficoltà del Ministero nell'esecuzione dei controlli di propria spettanza (ad es. nel triennio 2018-2020 il Ministero non ha mai superato la percentuale del 20% dei controlli: v. Mimit, *Relazione triennale*, Novembre 2021, pag. 8, e Relazione di accompagnamento a d.d.l. AC 1577, citata nel dossier parlamentare relativo al provvedimento in esame, pag. 31). Inoltre, l'attività di revisione delle Centrali esita in accertamento di irregolarità per circa il 27-30% del totale dei controlli: un dato oltremodo significativo. Di tali irregolarità, circa l'80% non perviene a contenzioso, grazie all'adeguamento spontaneo delle cooperative, effetto di *compliance* che nessun sistema puramente pubblicistico sarebbe in grado di produrre nella stessa misura.

E. Le ragioni di una riforma del d.lgs. 220/2002 e il giudizio sul ddl AC 2577

Una riforma, non una rivoluzione. Il sistema di vigilanza cooperativa imperniato sull'affiancamento delle Centrali allo Stato ha dimostrato, nei quasi ottant'anni di applicazione dalla legge Basevi al d.lgs. 220/2002, una sostanziale efficacia. I dati statistici, l'analisi comparata e le considerazioni di analisi economica del diritto convergono nel confermarne la validità strutturale complessiva. Non si tratta quindi di rimettere in discussione l'impianto di fondo, ma di riformarlo dove necessario, aggiornandolo rispetto al mutato contesto economico e sociale, razionalizzando le procedure e colmando le lacune emerse nella prassi applicativa e nella tempistica di adozione dei provvedimenti sanzionatori. È dunque in questa chiave – e non supponendo la *disfunzione generale* – che riteniamo condivisibili gran parte degli argomenti riportati nelle relazioni del Governo quali motivazioni della proposta di cui al capo II del disegno di legge delega.

Il sistema attuale. Il d.lgs. 220/2002, a oltre vent'anni dalla sua entrata in vigore, presenta alcune lacune che la riforma dovrebbe colmare: a) il numero ancora significativo di cooperative non sottoposte a revisione periodica (circa la metà del totale degli enti assoggettati a vigilanza); b) l'inadeguatezza degli strumenti di intervento preventivo nelle fasi critiche della vita societaria, come le operazioni straordinarie e la fase di start-up; c) l'esigenza di estendere la funzione assistenziale della revisione a profili inediti (sostenibilità, adeguatezza degli assetti); d) la necessità di presidiare la democraticità e l'indipendenza delle Associazioni del movimento quale garanzia di validità ed effettività degli "opportuni controlli" auspicati dal Costituente; e) la necessità di responsabilizzare maggiormente i revisori, rispettando le garanzie del contraddittorio e la proporzionalità delle sanzioni; f) la necessità di razionalizzare e graduare il trattamento sanzionatorio degli enti mutualistici; g) l'opportunità di rafforzare la funzione consultiva della Commissione centrale per le cooperative; h) l'opportunità di coordinare l'attività delle varie forme di rendicontazione e controllo sulle cooperative, ivi inclusi i controlli interni, nell'ottica dell'efficacia e della semplificazione.

Queste ci paiono le principali esigenze sollevate dalla prassi.

Il giudizio sul ddl AC 2577. Secondo il Governo proponente la riforma si renderebbe necessaria per superare le seguenti criticità di ordine generale evidenziate negli ultimi anni, quali: *"la scarsa capacità del sistema attuale di rilevare tempestivamente le irregolarità [i], la mancanza di un coordinamento efficace tra i soggetti preposti alla vigilanza [ii] e l'inadeguatezza delle sanzioni attualmente previste [iii]"*.

Se dunque leggiamo tali critiche con cipiglio analitico – indispensabile per individuare le disfunzioni e vagliare le ipotesi di soluzione – giungiamo alle seguenti valutazioni:

- i. con riguardo alla *scarsa capacità del sistema attuale di rilevare tempestivamente le irregolarità*, occorre precisare in cosa concretamente si sostanzino tali inefficienze al fine di non travolgere l'intera architettura. Sotto questo profilo, il d.d.l. compie una diagnosi sufficientemente analitica e rivolge opportunamente le attenzioni del riformatore: alla necessità dell'aggiornamento della disciplina e di potenziamento dell'attività di assistenza e consulenza (art. 4, lett. a); alla razionalizzazione e digitalizzazione degli albi e degli elenchi (lettere c) e i); alla necessità di assicurare la vigilanza sulle Associazioni nazionali riconosciute in base alla normativa vigente e sui

ii. anche sotto il profilo della *mancanza di un coordinamento efficace tra i soggetti preposti alla vigilanza*, una diagnosi analitica ha condotto il proponente alla formulazione di criteri di delega sufficientemente puntuali, dedicati: alla soluzione del coordinamento funzionale tra MIMIT e altre amministrazioni (lett. b); alla formulazione di un criterio di rotazione tra Centrali cooperative per lo svolgimento della revisione nei confronti degli enti che aderiscono a più associazioni (lett. e, n. 2); al rilancio della funzione consultiva della Commissione centrale per le cooperative (lett. g); all'individuazione dei soggetti destinatari dell'obbligo di devoluzione del patrimonio in ipotesi particolari (lett. d); al coordinamento delle funzioni di controllo in tema di rendicontazione di sostenibilità e accertamento degli adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili (lett. a); al coordinamento con le funzioni, con riferimento ai profili mutualistici, degli amministratori, dei sindaci, dei revisori contabili e della società incaricata della certificazione di bilancio (lettere m) e n);

iii. con riguardo, infine, all'*inadeguatezza delle sanzioni attualmente previste*, il ventaglio di soluzioni contenuto nel d.d.l. è altrettanto puntuale, proponendosi un quadruplo ordine di interventi di razionalizzazione, dedicati: ai provvedimenti sanzionatori per il contrasto agli illeciti mutualistici (lett. h); al contrasto agli atti omissivi o elusivi dell'obbligo devoluzione in caso di operazioni straordinarie (lett. d); al procedimento sanzionatorio nei confronti del revisore in caso di violazioni manifeste (lett. f); al sistema dei controlli e delle sanzioni a carico delle Centrali riconosciute, assoggettate a vigilanza periodica (lett. e).

In conclusione, le sei Centrali cooperative esprimono un giudizio complessivamente positivo sul disegno di legge delega A.C. 2577, poiché gli elementi disseminati nella proposta vanno nella direzione di una razionalizzazione del sistema che ne rafforza l'efficienza e l'efficacia, senza snaturarne l'architettura costituzionalmente coerente.

Il testo del d.d.l. resta, tuttavia, orfano di una riscrittura delle norme in tema di Commissione centrale delle cooperative e della *governance* complessiva del sistema. Pur comprendendo le ragioni di un'iniziativa tutta concentrata sugli "opportuni controlli", si confida che in futuro si avvii una più ampia discussione – non solo sulla promozione, ma anche – sul riconoscimento del ruolo delle Centrali cooperative nella società italiana, sì da renderlo più coerente con la loro effettiva rappresentatività e capacità di accompagnare le cooperative nel loro sviluppo.

L'ammonimento della Corte costituzionale: promuovere, non solo controllare. La sentenza della Corte costituzionale n. 116/2025 costituisce per il legislatore un'occasione imperdibile di riflessione. La Corte ha rilevato che il modello cooperativo sta attraversando una grave crisi, con tasso di crescita costantemente negativo, e che a determinare tale fenomeno ha concorso la politica legislativa. A fronte della perdita di rilevanza dei regimi fiscali speciali, sono state introdotte normative sostanzialmente *disincentivanti* l'assunzione della forma cooperativa. La Corte ha così esortato il legislatore ad occuparsi anche della promozione della cooperazione secondo il duplice mandato dell'art. 45 Cost., e non solo dei controlli. È pertanto auspicabile che il processo di riforma avviato con l'AC 2577 diventi occasione per introdurre, accanto a norme di vigilanza più efficienti, anche misure di promozione e sviluppo del movimento cooperativo coerenti con la vocazione costituzionale dell'istituto¹.

Sono diversi gli ambiti in cui procedere, tutti più o meno direttamente evidenziati dalla Consulta, con particolare ma non esclusivo riferimento, agli aspetti tributari, societari e sociali.

In primo luogo, **quello tributario**, nel quale sono maturi i tempi per il recupero della piena esenzione fiscale sugli utili destinati a riserve indivisibili considerato che la *Comfort Letter* della Commissione Europea – DG Concorrenza (7 marzo 2025), relativa al regime fiscale del

¹ L'intervento della Consulta è stato occasionato dalla censura di costituzionalità riguardante l'art. 12, c. 3, d. l. vo 220/2002, vale a dire una norma dedicata alla vigilanza sulle cooperative. Le relazioni governative al d.d.l. fanno menzione dell'esistenza del procedimento innanzi alla Corte (si veda ad es. l'analisi tecnico normativa, a pag. 26 del fascicolo parlamentare), ma non della decisione e dei suoi contenuti, che invece meriterebbero di esser tenuti in grande considerazione in questi lavori. Senza la dovuta attenzione all'ancoraggio costituzionale degli "opportuni controlli", avverte la Corte, qualunque riformatore naviga a vista e senza una bussola.

Terzo Settore, riafferma un principio fondamentale della fiscalità dell'economia sociale: l'assenza del presupposto impositivo del "possesso dei redditi" per gli enti che, per legge, devono destinare gli utili a riserve indivisibili e reinvestirli nella propria attività istituzionale.

In secondo luogo, **quello societario**, ove occorre semplificare il procedimento di costituzione della società cooperativa (con la previsione di una procedura *ad hoc* di costituzione semplificata e di trasformazione di associazioni in cooperativa), sia intercettando le nuove forme di mutualità per rispondere agli emergenti bisogni sociali ed economici dei cittadini attraverso, solo per citare alcuni settori in forte evoluzione, la promozione delle cooperative che operano nelle aree interne o che erogano servizi per la comunità, anche con il riordino della caotica legislazione regionale² (i), delle comunità energetiche in forma cooperativa (ii), delle società cooperative tra professionisti (iii), della definizione di prassi operative per la costituzione delle cooperative sportive (iv).

Infine, **quello sociale**, in cui occorre ad es. prevedere misure di supporto alla costituzione di Workers Buy Out (ovvero l'acquisto di un'azienda da parte dei suoi lavoratori) a quarant'anni dall'emanazione della legge Marcora e a seguito degli importanti cambiamenti in materia di crisi d'impresa sviluppati dal nuovo Codice.

² In proposito non tutte le scriventi associazioni hanno condiviso i contenuti di una proposta, recentemente elaborata da una Commissione tecnica ministeriale, relativa all'introduzione di una *legislazione nazionale sulle cooperative di comunità* (il testo, pur essendo stato elaborato con il contributo di tutte le Centrali, ha tuttavia raccolto il parere finale contrario di UECOOP).

F. Proposte di emendamento al testo del d.d.l. AC 2577

Le Centrali cooperative formulano le seguenti proposte di modifica al testo del d.d.l. AC 2577. Le motivazioni sono elaborate in conformità ai principi sopra illustrati, ferma la condivisione dell'impianto generale dell'iniziativa.

Emendamento I – Art. 4, comma 2, lettera i)

All'articolo 4, comma 2, alla lettera i):

- a) dopo le parole *“albo unico nazionale dei revisori cooperativi”* sopprimere la seguente: *“abilitati”*;
- b) la parola *“prevedendo”* è sostituita dalle seguenti: *“nonché i revisori abilitati successivamente in esito alla partecipazione a corsi obbligatori organizzati dal Ministero o dalle Associazioni e al superamento di un esame di abilitazione; prevedendo altresì”*;
- c) dopo le parole *“attingere qualora”* aggiungere le seguenti: *“non sussistano soluzioni organizzative interne al sistema di vigilanza e”*;

MOTIVAZIONE: Occorre confermare le modalità di iscrizione all'albo unico anche dei soggetti non ancora abilitati. In ipotesi contraria sembrerebbe che il principio individui – irrazionalmente – solo due categorie di revisori: i revisori già abilitati e i revisori provenienti dalle professioni. La modifica proposta colma una lacuna che, se non corretta, darebbe luogo a incertezze nell'attuazione della delega, con potenziale dispersione di professionalità già formate e collaudate nel sistema di affiancamento. In secondo luogo, è necessario precisare che al sistema inedito dei revisori professionisti, esterni sia alla PA sia al movimento cooperativo, si possa ricorrere solo dopo aver esperito ogni possibile soluzione organizzativa interna al sistema dei soggetti ordinariamente deputati alla vigilanza.

Emendamento II – Art. 4, comma 2, lettera a), secondo periodo

All'articolo 4, comma 2, alla lettera a), sopprimere il secondo periodo.

MOTIVAZIONE: La soppressione del secondo periodo non intende disconoscere il valore del principio educativo, che costituisce il quinto principio cooperativo internazionale

(“Educazione, formazione e informazione”) ed è pienamente coerente con la vocazione promozionale dell’art. 45 Cost. Nondimeno, la sua collocazione all’interno di un criterio di delega dedicato agli “opportuni controlli” è sistematicamente impropria e genera ambiguità, specie con riferimento all’impiego dei residui delle contribuzioni obbligatorie, che rischiano di snaturare la funzione complessiva del sistema di vigilanza, la sua coerenza giuridica e la sostenibilità finanziaria. La sede appropriata per valorizzare la funzione educativa è quella della promozione cooperativa, non quella della vigilanza.

Emendamento III – Art. 4, comma 2, aggiunta lettera b-bis)

All’articolo 4, comma 2, dopo la lettera b), aggiungere la seguente lettera: “b-bis) introdurre soluzioni organizzative al fine di assicurare la vigilanza periodica su tutti gli enti, anche valorizzando le esperienze di maggiore efficienza dei soggetti già incaricati, nonché stabilire a date condizioni il ricorso necessario alle associazioni riconosciute per lo svolgimento della revisione sugli enti ad esse non aderenti, previa stipula di una convenzione;”.

MOTIVAZIONE: *Il d.d.l. è orfano di un principio o di un criterio direttivo che consenta di affrontare sul piano organizzativo il problema del numero significativo di enti cooperativi che non vengono periodicamente vigilati e, conseguentemente, che consenta al legislatore delegato l’individuazione e l’introduzione di soluzioni organizzative che valorizzino le buone pratiche e i sistemi efficienti di vigilanza delle Associazioni al fine di coprire con l’attività di vigilanza l’intera platea dei soggetti da controllare.*

Emendamento IV – Art. 4, comma 2, lettera e)

All’articolo 2, sostituire la lettera e), con le seguenti:

“e) assicurare, nel rispetto del principio di proporzionalità del sistema sanzionatorio, la periodicità e l’effettività della vigilanza amministrativa sulle società e associazioni che, ai sensi dell’articolo 11, comma 1, della legge 31 gennaio 1992, n. 59, gestiscono fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, nonché sulle associazioni di rappresentanza riconosciute ai sensi dell’articolo 3, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, salvaguardando il requisito relativo al numero degli enti aderenti ai fini del riconoscimento, il rispetto dei principi di democraticità, autonomia e indipendenza da ogni

altra organizzazione politica, sindacale, di categoria e di rappresentanza, di adeguatezza ed effettività del sistema dei controlli, di presenza diffusa nel territorio nazionale e in più settori della cooperazione e di revocabilità del riconoscimento solo in ipotesi di incapacità effettiva di assolvere efficacemente le proprie funzioni di vigilanza sugli enti cooperativi associati;

e-bis) regolare la decorrenza degli effetti dell'adesione, del recesso o dell'esclusione da una Associazione nazionale riconosciuta con esclusivo riferimento alla individuazione del soggetto competente ad effettuare la vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici, ferma restando l'autonomia statutaria delle medesime Associazioni, nonché stabilire al predetto fine un criterio di rotazione in caso di adesione di un ente più di un'Associazione;”.

MOTIVAZIONE: *La proposta intende orientare la disciplina della vigilanza sui Fondi mutualistici e sulle Associazioni, anzitutto ribadendo che il potere di vigilanza sulle associazioni, di cui è richiesta la garanzia di periodicità ed effettività, trovi fondamento (e quindi abbia il medesimo contenuto) del potere ispettivo sulle associazioni già previsto dall'art. 3, c. 6, secondo periodo, d. l. vo 220/2002 (i); in secondo luogo, che, ferma la proporzionalità del sistema, la sanzione della revoca del riconoscimento debba costituirne l'extrema ratio e, pertanto, richiedere quale presupposto l'incapacità effettiva di assolvere efficacemente la vigilanza, così come già previsto dall'art. 3, c. 7, D. L. vo 220/2002 (ii); infine, delegando il Governo ad introdurre un criterio che consenta la certa individuazione del soggetto competente allo svolgimento dell'attività di vigilanza in relazione all'adesione, al recesso e all'esclusione degli enti dalle associazioni, evitando in ogni caso di conculcare la libertà di associazione e l'autonomia statutaria (ribadendo altresì il criterio di rotazione in caso di adesione plurima ed eliminando il riferimento al calcolo ponderato delle aderenti in caso di adesione plurima in quanto inconferente con le modalità di esecuzione della vigilanza) (iii).*

Emendamento V – Art. 4, comma 2, lettera f), nn. 3) e 4)

All'articolo 4, comma 2, alla lettera f):

- a) al numero 3), sopprimere le parole “alla associazione di appartenenza”;
- b) al numero 4), le parole “individuare i casi nei quali l'associazione nazionale di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo decade o è sospesa dalla prerogativa di” sono sostituite dalle seguenti: “prevedere che, in caso di revoca

degli effetti dell'iscrizione del revisore, limitatamente al medesimo ente irregolarmente vigilato, l'associazione nazionale di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo non può".

MOTIVAZIONE: *Gli enti cooperativi e mutualistici versano il contributo alle Associazioni, in caso di adesione, o al Ministero, in caso di non adesione. Al fine di disciplinare in maniera più puntuale le conseguenze sanzionatorie dell'errore del revisore, occorre specificare che la decadenza o la sospensione del potere di nomina di una terna di professionisti ai sensi dell'art. 9, L. 400/1975 ("Nelle procedure disciplinate dalla presente legge, la nomina dei commissari liquidatori è fatta con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, tenuto conto di una terna di persone, designate dall'associazione nazionale di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, legalmente riconosciuta, cui l'ente soggetto a liquidazione aderisce") sia collegata alla fattispecie che ha dato causa alla sanzione e che quindi l'Associazione decada dalla facoltà di nomina esclusivamente con riferimento alla liquidazione dell'ente irregolarmente vigilato. La formulazione attuale infatti rischia di produrre conseguenze sproporzionate rispetto alla condotta censurata, con potenziali effetti pregiudizievoli per cooperative aderenti estranee alla fattispecie sanzionata.*

Emendamento VI – Art. 4, comma 2, lettera h)

All'articolo 4, comma 2, la lettera h), è sostituita dalla seguente: "razionalizzare, secondo criteri di proporzionalità e di gradualità, i provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 220 del 2002, sopprimendo la maggiorazione prevista dal comma 5-bis del medesimo articolo 12, nonché riorganizzare le competenze dell'autorità di vigilanza al fine di assicurare la tempestività nell'emissione dei medesimi provvedimenti, prevedendo anche la possibilità di nominare, con riferimento alle cooperative costituite da non più di cinque anni, uno o più esperti con compiti di consulenza e supporto da affiancare all'organo di amministrazione, su proposta del revisore cooperativo o su richiesta dell'ente stesso, acquisito il parere dell'associazione nel caso di enti aderenti."

MOTIVAZIONE: *La proposta intende anzitutto raccogliere l'esigenza di maggiore tempestività nell'emissione dei provvedimenti, conferendo al legislatore delegato un potere di riorganizzazione delle competenze degli uffici interni all'autorità di vigilanza (ad esempio prevedendo la possibilità di disporre la liquidazione coatta amministrativa con decreto*

direttoriale). Inoltre, al fine di disciplinare il potere di nomina dell'autorità di vigilanza di un "affiancatore" degli amministratori su proposta del revisore cooperativo – potere suscettibile di una valutazione negativa quanto all'incidenza sull'autonomia dei cooperatori e sulla libertà di iniziativa economica – si ritiene opportuno circoscrivere la possibilità di ricorrere a tale istituto ai casi in cui è maggiormente sentita l'esigenza di sostegno tecnico e professionale, vale a dire nella fase di start-up, coincidente con il primo quinquennio di vita dell'ente (una percentuale relevantissima di cooperative di nuova costituzione non giunge a superare il quinquennio di vita anche per ragioni di inadeguata conoscenza della struttura e del funzionamento delle cooperative ovvero di inesperienza manageriale).

Emendamento VII – Art. 4, comma 2, lettera d)

All'articolo 4, comma 2, alla lettera d), sostituire le parole *"con specifico riferimento alle operazioni straordinarie di gestione"* con le seguenti: *"anche prevedendo meccanismi autorizzatori o di accertamento tecnico preventivi della consistenza del patrimonio, con specifico riferimento alle operazioni straordinarie di gestione e alla liquidazione ordinaria"*.

MOTIVAZIONE: *Il principio di cui alla lettera d) è molto condivisibile e colma una lacuna nel sistema dei controlli. Nondimeno sarebbe altrettanto opportuno – al fine di prevenire il sospetto di un eccesso in sede di attuazione della delega – autorizzare il legislatore delegato all'introduzione di specifici strumenti tecnici di tutela, quali l'autorizzazione all'operazione ovvero la condizionalità ad accertamenti tecnici preventivi; nonché contemplare espressamente anche la liquidazione ordinaria tra le ipotesi da considerare ai fini dell'introduzione degli strumenti di tutela in esame.*

Emendamento VIII – Art. 4, comma 2, lettera f)

All'articolo 4, comma 2, alla lettera f), dopo le parole *"lettera i),"*, aggiungere le seguenti: *"sentita la Commissione centrale per le cooperative di cui all'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 78,"*.

MOTIVAZIONE: *Nel contesto della procedura per l'irrogazione della sanzione al revisore occorre prevedere, al pari di quanto è già previsto nel procedimento sanzionatorio a carico delle cooperative nel sistema di vigilanza, che l'eventuale sanzione possa essere irrogata solo*

previo parere della Commissione centrale per le cooperative. Questo garantisce coerenza sistematica e rafforza le garanzie del contraddittorio.

Emendamento IX – Art. 4, comma 2, lettera g)

All'articolo 4, comma 2, alla lettera g), aggiungere infine le seguenti parole: *“nonché prevedere che, qualora i quesiti proposti non investano materie di competenza esclusiva dell'autorità di vigilanza, il Ministero sia tenuto a convocare la Commissione quale conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, con obbligo di partecipazione dei rappresentanti delle amministrazioni competenti;”*.

MOTIVAZIONE: *La proposta emendativa intende colmare la lacuna di coordinamento inter-amministrativo, introducendo nel criterio di delega di cui alla lettera g) un meccanismo obbligatorio di composizione degli orientamenti interpretativi delle diverse amministrazioni competenti in materia cooperativa. L'obiettivo è duplice: da un lato, prevedere che la Commissione stessa sia qualificata e convocata quale conferenza di servizi su iniziativa del Ministero; dall'altro, assicurare che i quesiti a rilevanza trasversale ricevano una risposta unitaria e coerente, proveniente da tutte le amministrazioni titolari di competenze nella materia interessata. In tal modo, la proposta dà concreta attuazione all'obiettivo, enunciato nella relazione illustrativa del d.d.l., di «rendere quanto più certo e funzionale il diritto cooperativo vivente».*

Emendamento X – Art. 4, comma 2, primo periodo

All'articolo 4, comma 2, primo periodo, le parole *“e di quella di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulle imprese sociali”* sono soppresse.

MOTIVAZIONE: *La vigilanza sulle cooperative, ivi comprese le cooperative qualificate come imprese sociali, è attribuita in via esclusiva al Ministero delle imprese e del made in Italy. Il Ministero del lavoro detiene unicamente le attribuzioni di cui all'art. 15, c. 5, secondo periodo, del d.lgs. 112/2017, peraltro da esercitarsi in concerto con il MIMIT, le quali attengono a profili diversi dalla vigilanza cooperativa in senso proprio. L'inclusione del Ministero del lavoro nel perimetro della delega rischierebbe pertanto di generare sovrapposizioni di competenze e incertezze applicative, senza apportare valore aggiunto al sistema di vigilanza. Resta fermo*

che le competenze residuali del Ministero del lavoro in materia di imprese sociali potranno trovare adeguata disciplina nella sede propria del d.lgs. 112/2017.

Emendamento XI – Art. 4, comma 2, lettera a), precisazione

All'articolo 4, comma 2, alla lettera a), le parole *“anche alla fase del monitoraggio della gestione”* sono soppresse.

MOTIVAZIONE: *Il riferimento alla gestione come oggetto dell'attività di consulenza è inutile dacché tale profilo è già contemplato dal diritto vigente quale oggetto dei suggerimenti del revisore ai sensi del d.lgs. 220/2002.*

Emendamento XII – Art. 4, comma 2, lettera f), numero 2)

All'articolo 4, comma 2, alla lettera f), al numero 2), la parola *“comprenda”* è sostituita dalla seguente: *“presupponga”*.

MOTIVAZIONE: *Nel contesto dell'accertamento dei presupposti della sanzione da irrogare al revisore in errore, il principio in esame individua l'accertamento di un nesso causale con l'omessa adozione dei provvedimenti sanzionatori tipici. Tuttavia, l'utilizzo del termine atecnico “comprendere” non vincola sufficientemente il legislatore delegato a considerare il nesso causale della condotta omissiva con la mancata adozione del provvedimento quale elemento indefettibile della fattispecie sanzionatoria. Ration per cui si propone la sostituzione con il concetto, più vincolante sul piano logico, di “presupporre”.*

Emendamento XIII – Art. 4, comma 2, lettera m)

All'articolo 4, comma 2, alla lettera m), le parole *“rafforzare l'idoneità al conseguimento delle finalità e”* sono soppresse.

MOTIVAZIONE: *L'inciso per cui si chiede la soppressione – nel contesto del rafforzamento e della precisazione dell'oggetto della certificazione del bilancio – è involuto ed equivoco, oltre che superfluo. L'esigenza di rinforzo dell'istituto della certificazione è efficacemente raccolta*

dal criterio secondo il quale il legislatore delegato è chiamato a definire il contenuto minimo della certificazione ai fini di un controllo e di un'assistenza efficaci ed economici.

G. Conclusioni

Le sei Centrali cooperative legalmente riconosciute – Agci, Confcooperative, Legacoop, Uecoop, Unci e Unicoop – auspicano che la Commissione X Attività produttive voglia tenere conto delle osservazioni e delle proposte di emendamento formulate nel presente documento, frutto di una posizione comune maturata nel rispetto delle diverse tradizioni e sensibilità presenti nel movimento cooperativo italiano.

Il ddl AC 2577 rappresenta un'opportunità preziosa per aggiornare il sistema di vigilanza cooperativa e renderlo più efficace e razionale, nel rispetto dell'impianto costituzionale delineato dall'art. 45 e confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 116/2025. Ciò che le Centrali chiedono con forza è che questa riforma non si limiti a rafforzare i controlli, ma diventi anche occasione per rilanciare nell'immediato la dimensione promozionale della politica cooperativa, troppo a lungo trascurata.

La cooperazione italiana – con poco meno di 80.000 cooperative, circa 1,7 milioni di addetti e una quota del 7% del PIL nazionale – costituisce un pilastro irrinunciabile del sistema produttivo e sociale del Paese. Merita un sistema di vigilanza all'altezza della sua funzione costituzionale: efficiente, proporzionato, rispettoso dell'autonomia del movimento e orientato non solo al controllo, ma anche alla promozione e all'incremento della cooperazione.

Roma, 14 aprile 2026

Le sei Associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo legalmente riconosciute

Agci • Confcooperative • Legacoop • Uecoop • Unci • Unicoop