

# Nuovi orizzonti per la Vigilanza cooperativa

di **Laura Iacone** e **Pier Luigi Morara**

## L'approfondimento

La Revisione cooperativa, per svolgere la sua funzione in maniera coerente con lo sviluppo dei tempi, è chiamata a confrontarsi con nuove tematiche (solo a titolo di esempio ESG e rendicontazione di sostenibilità, nuovo diritto del governo societario, Adeguati Assetti e crisi d'impresa). L'occasione di dover approcciare questi nuovi ambiti, anche diversi da quelli "tradizionali", può essere utile per interpretare a pieno una funzione che vada al di là della stretta verifica della conformità del comportamento della cooperativa a ciò che è normativamente imposto dalla legge, per svolgere anche una funzione di "spinta gentile", sollecitando migliori standard di gestione e scelte virtuose.

Ovviamente, la possibilità che la Revisione cooperativa sia in grado di svolgere efficacemente entrambe le sue funzioni, di controllo ma anche di promozione, sulle nuove tematiche che si propongono all'attenzione è fortemente legata innanzitutto al fatto che i professionisti chiamati a svolgerla concretamente abbiano una formazione adeguata.

Una sfida che, indubbiamente, comporta costi e sforzi; tuttavia, non misurarsi a questo livello fa correre il rischio di abbandonare la Revisione cooperativa a una evoluzione burocratica che ne frustrerebbe le finalità.

### Riferimenti

D.Lgs. 2 agosto 2002, n. 220, art. 4

D.Lgs 12 gennaio 2019, n. 14

D.L. 24 giugno 2014, n. 91, art. 17 bis

Decreto Mise, 18 settembre 2014

D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231

Codice civile, art. 2086 e 2545

Direttiva 2022/2464/EU

Direttiva 2014/95/UE

## Introduzione

L'art. 4, comma 1, del D.Lgs. n. 220/2002 prospetta - o meglio, ripropone<sup>1</sup> - una duplice finalità della Revisione cooperativa, che la colloca tra funzioni di controllo e intenti di promozione: una duplice prospettiva che riflette la natura sostanzialmente "dualistica" della Vigilanza cooperativa sulle cooperative, quale si è venuta storicamente determinando.

Non è questa la sede per approfondire il percorso davvero fondamentale che ha portato alla regolamentazione di questa forma di controllo sulle cooperative, ma ci sembra utile farvi almeno richiamo, per collocare la Vigilanza in un "disegno" e non in una somma di prescrizioni, da attuare burocraticamente.

La attuale configurazione della Vigilanza, infatti, fu oggetto di un dibattito vivace e profondo alla Costituente, ove si confrontarono concezioni diverse sia della cooperazione, sia del suo rapporto con lo Stato. L'art. 45 della Carta prima di tutto riconosce la "funzione sociale" della cooperazione, affida poi alla legge il compito della sua promozione e sviluppo ed è a partire da questo che fa riferimento agli "opportuni controlli" che ne debbono assicurare il carattere e le finalità: evidente che la Vigilanza vada iscritta in quel contesto, in cui i controlli sono iscritti in un approccio fortemente promozionale<sup>2</sup>.

**Laura Iacone** - Ispettrice di società cooperative, società di mutuo soccorso e banche di credito cooperativo - Componente della Commissione cooperative presso l'ODCEC di Roma

**Pier Luigi Morara** - Avvocato in Bologna - studio BLF

### Note:

- 1 Già la Legge Basevi, come si vedrà poco più innanzi, assegnava alla Ispezione ordinaria, anche una finalità di tipo "assistenziale".
- 2 Di passaggio, non si può non notare come la formulazione della norma avvenga attraverso una pesatura delle singole parole, che ne fanno anche dal punto di vista della lingua italiana un esercizio di stile di elaborazione che costituisce a tutt'oggi un sicuro esempio.

La Legge Basevi<sup>3</sup>, nello stesso periodo in cui si elaborava la Costituzione, disegnò un sistema nel quale, riconosciuto un ruolo fondamentale alle Associazioni nazionali di rappresentanza, si assegnava alle stesse il compito di agire alcuni strumenti della Vigilanza sulle cooperative loro aderenti.

Lo Stato, tuttavia, non declinava del tutto il suo ruolo in questo processo, riservandosi, comunque, in via esclusiva, propri strumenti di controllo, in una sorta di “doppio binario asimmetrico”: l’Ispezione ordinaria era affidata alle associazioni (che la esercitavano in via esclusiva per i loro associati), ma era destinata a essere svolta dallo Stato per le cooperative non associate, mentre l’Ispezione straordinaria era riservata esclusivamente allo Stato.

L’Ispezione ordinaria non solo non aveva un oggetto e finalità esattamente sovrapponibili alla Ispezione straordinaria, ma si distingueva anche per la sua periodicità fissa, configurandosi così come una sorta di accompagnamento costante alla vita dell’impresa mutualistica.

È nella funzione di controllo continuativa, attribuita (anche, cioè oltre che allo Stato) alle associazioni che – armonicamente con il ruolo che in questo contesto la legge ha loro assegnato – si inseriva esplicitamente una funzione per così dire “assistenziale o promozionale”<sup>4</sup>, che cioè non si riduceva alla funzione di mero controllo e si sviluppava in una dimensione di supporto e stimolo alla cooperativa ad adottare comportamenti imprenditorialmente e mutualisticamente virtuosi.

Ciò non toglie, tuttavia, che seppur tale funzione fosse riferita ad uno specifico strumento, la Vigilanza stessa ne risultasse complessivamente influenzata e connotata<sup>5</sup>.

L’orientamento “dualistico” che abbiamo richiamato è rimasto a informare di sé anche l’attuale configurazione della Vigilanza, oggi disciplinata dal D.Lgs. n. 220/2002: nella nuova disciplina la funzione delle associazioni viene confermata e gli strumenti della Vigilanza sono rimasti sostanzialmente analoghi.

I due strumenti della Vigilanza sono oggi denominati diversamente e non più distinti da un solo aggettivo: la Legge Basevi parlava solo di Ispezione, distinguendola in ordinaria e straordinaria, mentre il D.Lgs. n. 220/2002 crea una maggior specificazione ridefinendo gli strumenti della Vigilanza: il primo viene

denominato Revisione cooperativa e il secondo Ispezione straordinaria.

Quanto al primo, l’art. 4, comma 1, del D.Lgs. n. 220/2002 così rideclina la funzione “assistenziale”: “... fornire agli organi di direzione e di amministrazione degli enti suggerimenti e consigli per migliorare la gestione ed il livello di democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci alla vita sociale...”.

Così delineato, il compito della Revisione cooperativa viene a rivestire una funzione complessa, di cui abbiamo accennato l’origine e che oggi può essere forse meglio compresa utilizzando gli strumenti di analisi delle scienze comportamentali all’economia e al diritto.

Ci saranno cioè ambiti di stretta verifica della conformità del comportamento della cooperativa a ciò che è normativamente imposto, dalla legge – con reazioni che tenderanno ad imporre alla cooperativa di adeguarsi; ci saranno, però, anche ambiti in cui l’intervento della Revisione cooperativa potrà (o forse dovrebbe) svolgere quella funzione di “spinta gentile”<sup>6</sup>, che sollecita ad adeguarsi a migliori *standard* di gestione (migliorarla, come dice la norma), non in

#### Note:

3 D.Lgs.C.P.S. n. 1577/1947.

4 Nell’art. 9 della Legge Basevi questa finalità della Ispezione ordinaria era descritta in una maniera marcatamente pedagogica, figlia di una visione, che oggi può apparire un po’ paternalistica, giustificata però dalla consapevolezza del contesto non solo economico e sociale, ma anche culturale in cui si collocava lo sviluppo cooperativo dell’immediato dopoguerra: “... L’ispettore è tenuto anche a dare suggerimenti e consigli agli amministratori e agli impiegati per il retto ed efficace funzionamento dell’ente e soccorrerli della propria assistenza”.

5 Si è osservato autorevolmente che questo profilo di assistenza “... impronta di sé le ispezioni stesse, conformemente al carattere istituzionale delle Associazioni nazionali e in definitiva dello stesso Ministero del Lavoro il quale ha assunto tra i propri compiti il potenziamento quantitativo e qualitativo del movimento cooperativistico...” P. Verrucoli, *La società cooperativa*, Milano, 1958, pag. 458. L’Autore riporta in questo scritto un passaggio di una C. M. del Ministero del Lavoro del 2 aprile 1948 (n. 24/1425) nel quale si precisa “... quello che deve essere lo scopo principale delle ispezioni, le quali debbono avere in assoluta prevalenza carattere non vessatorio, non fiscale, ma assistenziale...”.

6 Ci si consenta di fare cenno, pur solo di sfuggita, a una interessante estensione delle categorie delle scienze comportamentali alla economia e al diritto (vedi F. Vella, *Economia e diritto comportamentale*, Bologna, 2023, ed ivi in particolare Ramajoli, “Nudge e poteri pubblici”, pag. 92 ss).

(segue)

funzione coercitiva, ma cercando di portare l'attenzione della cooperativa stessa sull'ambito di una possibile scelta virtuosa, che rimane però nella sfera di volontà della cooperativa assumere.

Se questo è vero, l'appiattimento della Revisione sulla sola dimensione del controllo ne immiserirebbe l'importante ruolo, travisando il senso stesso della scelta di affidarne (in via concorrente con lo Stato) lo svolgimento alle Associazioni di rappresentanza.

La distinzione tra funzioni di controllo e di promozione non sarà da esercitare necessariamente in maniera "verticale", potendosi bensì intrecciare anche sullo stesso argomento: verificando la conformità del comportamento a quanto obbligatorio, ma sollecitando a un ragionevole miglioramento nella parte che la cooperativa è (e rimane) libera di migliorare.

È ovvio che la finalità di fornire alle cooperative "suggerimenti e consigli per migliorare la gestione ed il livello di democrazia interna" comporta una evoluzione professionale dello strumento della Vigilanza per adeguarsi al livello dello sviluppo delle cooperative e al contesto (socio economico e normativo) in cui operano.

Questa è una sfida che, indubbiamente, comporta costi e sforzi: tuttavia, non misurarsi a questo livello fa correre il rischio di abbandonare la Revisione cooperativa a una deriva burocratica che ne frustrerebbe le finalità.

#### **Nuovi orizzonti per la Revisione cooperativa: Assetti organizzativi, amministrativi e contabili**

Vista in questa dimensione dinamica, cioè di continuo adattamento al contesto in cui le cooperative operano, la Revisione cooperativa per raggiungere correttamente le sue finalità (entrambe, promozione e controllo) deve misurarsi con alcune novità.

Molto rilevante è ad esempio la questione degli Assetti organizzativi, amministrativi e contabili, che è divenuta un elemento centrale della *governance* di tutte le società, anche in funzione del rilievo che è stato loro attribuito dal Codice della Crisi.

In verità, infatti, la evidenziazione della centralità degli Assetti non è poi tanto nuova, perché risale alla Riforma del Diritto Societario del 2003: fu in quell'occasione che il legislatore spostò, in maniera estremamente decisa, la focalizzazione del ruolo degli amministratori dai singoli atti della gestione,

all'elemento organizzativo della gestione stessa e della sua rappresentazione amministrativa e contabile.

Quella innovazione di sistema, tra le più rilevanti della Riforma, venne un poco sottovalutata, salvo lodevoli eccezioni<sup>7</sup>.

Il Codice della Crisi non ha fatto altro che riproporre alla ribalta la centralità degli Assetti, valorizzandone la potenzialità in funzione di prevenzione e gestione della crisi. Questa evidenziazione ha avuto il merito di rivalutare questo aspetto del governo societario, ma con il rischio che si generi una loro percezione monodirezionale.

La funzione degli Assetti, infatti, non si limita alla pur importante funzione di prevenzione e gestione della crisi, ma si qualifica come visione di portata generale nella gestione della società, nel suo fisiologico funzionamento; né va intesa in maniera riduttiva, comprimendola a un elemento di *compliance*, cui parametrare i controlli per verificare meccanicamente gli scostamenti da quanto è atteso.

Significativamente, il legislatore ha richiesto agli amministratori di istituire Assetti "adeguati", utilizzando non a caso questo aggettivo, per affidare a loro la valutazione di quanto gli Assetti che istituiscono corrispondano alla funzione cui sono destinati, in relazione non solo alla dimensione dell'azienda, ma alla sua stessa natura, alla sua singolare conformazione.

In relazione al Codice della Crisi, la generale nozione di adeguatezza riceve dalla legge anche alcuni parametri cui rapportarla, proprio per la

#### **Nota:**

(segue nota 6)

In questo ambito la c.d. funzione del c.d. *nudging* trova una sua capacità innanzitutto di spiegare i fenomeni, prima ancora che di costituire una strategia di approccio: in altre parole, nel caso che descriviamo un approccio verso il *nudging* è stato "inventato" dalle stesse norme, sin dal 1947, senza chiamarlo così. Razionalizzandone l'esistenza, si potrà più consapevolmente usare la "metafora" della spinta gentile per incentivare i comportamenti delle cooperative verso atteggiamenti virtuosi.

<sup>7</sup> È del 2016 il riferimento a un volume collettaneo, M. Irrera (a cura di), *Assetti adeguati e modelli organizzativi nella corporate governance delle società di capitali*, Bologna, 2016, che impose al dibattito societario una forte focalizzazione su questo fondamentale argomento.

delicatezza dell'argomento e per le serie conseguenze che possono discendere dalla mancata istituzione e adeguatezza degli Assetti e riverberarsi sugli interessi dell'insieme degli *stakeholder*, che potenzialmente possono essere compromessi dalla Crisi. Si tratta, come è noto, di punti di riferimento e non (più)<sup>8</sup> di indicatori e indici precisi.

Rispetto a questo nuovo quadro di riferimento, pare naturale che la Vigilanza e in particolare la Revisione cooperativa debbano adeguare la loro funzione e il loro modo di svolgersi.

E, a nostro avviso, lo dovrebbero fare su più piani, che coinvolgono entrambe le prospettive, quella del controllo e quella della promozione, che abbiamo cercato di esplorare nel paragrafo introduttivo.

In particolare, per quel che riguarda gli Assetti organizzativi amministrativi e contabili, (relativamente al loro profilo che prescinde dalla disciplina della crisi) la materia sollecita una riflessione seria.

Ragionevolmente, non può essere demandata alla Revisione una diretta verifica di merito dell'adeguatezza degli Assetti, che non è argomento di sua pertinenza relativamente alle sue funzioni di controllo in senso stretto.

Non può sfuggire, però, che questo elemento - divenuto centrale nella *governance* delle società tutte (e perciò anche delle cooperative) - debba essere tenuto in debito conto, almeno per far parte di quei suggerimenti e consigli per il miglioramento della gestione che la legge chiede alla Revisione di impartire alle cooperative.

Ecco che, da questo punto di vista, la Revisione potrebbe sollecitare gli organi della cooperativa a prendere in esame l'opportunità di svolgere un'autovalutazione dell'adeguatezza dei propri Assetti, il cui risultato rimarrebbe di loro pertinenza e non della Revisione.

Sarebbe uno stimolo che potrebbe innescare un meccanismo virtuoso<sup>9</sup>, considerata la rilevanza che ha questo fondamentale aspetto della gestione e si potrebbero dare alle cooperative punti di riferimento che portino alle migliori pratiche, come ad esempio si propongono le *check-list* operative prodotte dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e dalla Fondazione Nazionale di Ricerca dei Commercialisti<sup>10</sup>.

Queste liste potrebbero essere segnalate come punto di riferimento per la riflessione degli organi sociali, tenendo conto anche del profilo degli specifici Assetti cooperativi, quelli volti cioè a dare ordine alla gestione di profili che sono specifici della società mutualistica: le specifiche modalità di perseguimento effettivo dello scopo mutualistico, le corrette relazioni con i soci, la tutela delle riserve indivisibili, il perseguimento dello scopo mutualistico nel Gruppo gerarchico.

Ci pare ovvio che sarebbe frutto di un vistoso *frain-tendimento* intendere le liste - o ogni altro analogo strumento - come rigidi "questionari" burocratici e non come strumento di "... supporto nella valutazione dell'adeguatezza degli Assetti [essendo] rimessa alla discrezionalità del Professionista [*i.e.* degli amministratori della cooperativa N.d.R.] utilizzare le *check-list* adattandole al caso concreto e considerando le variabili dell'organizzazione, la natura, la dimensione, la consistenza occupazionale e la complessità dell'attività in concreto esercitata..."<sup>11</sup>, come dichiarano i loro estensori.

Altrettanto ovvio che il compito della Revisione dovrebbe essere circoscritto alla, già utilissima, funzione di suggerire l'autovalutazione e non già a svolgere la valutazione di adeguatezza, che, come si diceva, appare totalmente esorbitante dalla funzione di controllo, in quanto ambito legato alla discrezionalità gestoria, irriducibile a un arbitrario controllo esogeno.

In questo ambito potrebbe rientrare anche la verifica dell'opportunità di munire la cooperativa di un

---

**Note:**

- 8 Il lungo percorso dell'elaborazione del Codice della Crisi proprio su questo snodo ha avuto un forte *revirement*: la prima versione del Codice, di cui poi si è sospesa la entrata in vigore a causa dell'emergenza COVID, conteneva riferimento a precisi indici e indicatori della crisi, che nella versione successivamente approvata del Codice sono stati sostituiti da indicazioni più generali.
- 9 La "gentilezza" della spinta potrebbe però anche concretarsi - ricorrendone presupposti che ne suggeriscono la necessità - in una diffida a svolgere questa autovalutazione: i risultati dell'autovalutazione rimarrebbero, nel merito, di competenza e responsabilità degli organi societari.
- 10 Assetti organizzativi, amministrativi e contabili: *check list* operative, consultabili in <https://www.fondazione nazionale commercialisti.it/node/1719>.
- 11 Vedi nota precedente.

Modello di Organizzazione e Gestione volto alla prevenzione dei reati ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 (o, dove già adottato, di verificarne l'adeguatezza e il funzionamento): in fondo, anche il MOG del D.Lgs. n. 231/2001 fa parte degli adeguati Assetti organizzativi.

Ragionamento un poco più complesso ed articolato si deve svolgere in relazione agli Assetti in funzione della prevenzione della crisi.

In questo caso, la legge, pur senza stabilire indici rigidamente determinati, ci dice sostanzialmente che gli Assetti per essere adeguati devono mettere la società nelle condizioni di intercettare per tempo le situazioni descritte nell'art. 3, comma 3, del Codice della Crisi.

In questo campo, la Revisione cooperativa non si vede direttamente assegnato né un compito di valutazione di adeguatezza degli Assetti in funzione della Crisi, né di valutazione diretta della sussistenza degli elementi sintomatici della possibile crisi, come descritti dall'art. 1: si tratta anche in questo caso di compiti che esorbitano dalla sua funzione, salvo che non si ricavano, come diremo tra poco, dai documenti della cooperativa e incidano sul giudizio circa la capacità della cooperativa di perseguire i propri scopi. Quanto alla adeguatezza degli Assetti, come già detto in generale, la verifica è assegnata agli organi - di gestione e controllo - della cooperativa: data la rilevanza della loro funzione, la sollecitazione che abbiamo sopra evidenziato in generale potrebbe essere più sensibile, in maniera proporzionale e ragionevole. Intendiamo dire che, ad esempio, ove la cooperativa - dai bilanci acquisiti e dalla certificazione di bilancio acquisita ai sensi dell'art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 220/2002 - dimostrasse una qualche fragilità patrimoniale o si potessero avere sintomi di una tensione finanziaria, la Revisione potrebbe, nell'esaminare le relazioni del CdA e dei sindaci acquisite, sollecitare gli organi ad esprimere formalmente il proprio giudizio di adeguatezza degli Assetti della cooperativa.

Già operare questa sollecitazione - senza entrare nel merito del giudizio - può portare la cooperativa a svolgere quell'esame così indispensabile.

In questo ambito, se ci si può esprimere così, l'intervento della Revisione pur rimanendo sostanzialmente

nell'ambito vocato alla "promozione" ed al miglioramento della gestione, comincerebbe ad orientarsi verso i presupposti del controllo in quanto tale.

A questo proposito, se emergono elementi sintomatici della Crisi, quelli che gli Assetti (se adeguati) dovrebbero intercettare per tempo, pare difficilmente controvertibile che si entri nella dimensione del controllo, quello finalizzato, poi, alla adozione dei provvedimenti che la Vigilanza può assumere, in caso di insolvenza.

La strumentazione, attualmente affidata alla Vigilanza per esercitare queste funzioni di controllo, sembra piuttosto invecchiata, concettualmente orientata com'è su un paradigma di cui il Codice della Crisi ha completamente cambiato i punti di riferimento.

Questo non è casuale, considerato che la stessa genesi del Codice della Crisi e dell'insolvenza (CDC, d'ora in poi) ha programmaticamente trascurato di riflettere in maniera sistematica sulla crisi della cooperativa e sul ruolo che in essa dovrebbe svolgere la Vigilanza amministrativa: a partire dalla Legge Delega, che orientava il delegato a ignorare semplicemente il problema, cessando il regime di alternatività tra fallimento/liquidazione giudiziale e liquidazione coatta amministrativa, per arrivare al Decreto delegato finale che l'ha ripristinata puramente e semplicemente<sup>12</sup>, senza riflettere sul fatto che la sua disciplina - rimasta sostanzialmente quella del 1942 - si agganciava a una Legge Fallimentare che (da tempo) non c'è più.

#### Nota:

<sup>12</sup> Si è esattamente ripetuto lo stesso copione seguito in occasione del D.Lgs. n. 5/2006 che con qualche enfasi venne definita Riforma Organica della Legge Fallimentare. E non solo perché anche in quell'occasione si lavorò per eliminare la alternatività al Fallimento della LCA., ma perché l'approccio culturale fu lo stesso: "... La tesi di chi riteneva di eliminare la liquidazione coatta amministrativa per le cooperative, sostenendo che non sussistesse più una specifica ragione di interesse pubblico perché questo tipo di società non dovesse essere sottoposto, come ogni altra impresa, alla sola procedura del fallimento è stata evidentemente percepita dal legislatore nel riduzionismo che ne sta alla base: considerare la liquidazione coatta amministrativa come una mera alternativa alla procedura fallimentare, infatti, discende da una lettura evidentemente incompleta del fenomeno della Vigilanza cooperativa. La liquidazione coatta amministrativa, infatti, si colloca a cavallo di due sistemi normativi: appartiene certamente all'insieme delle procedure concorsuali, ma anche a quello della Vigilanza amministrativa, essendone, tra gli effetti, il più estremo..." (P.L. Morara, "Confermata la Liquidazione coatta amministrativa", in *Cooperative e Consorzi*, n. 6/2006, pag. 365).

L'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 220/2002, nel prevedere che "... il Revisore accerta altresì la consistenza dello stato patrimoniale, attraverso l'acquisizione del bilancio d'esercizio, delle relazioni del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, nonché, ove prevista, della certificazione di bilancio...", allude a una linea di controllo finalizzata a verificare la "salute" della cooperativa fortemente condizionata da un'impostazione prettamente patrimonialistica della crisi.

Dopo che è la crisi (e non più l'insolvenza) a prendere il centro del sistema e dopo che questa è stata definita come "... stato del debitore che rende probabile l'insolvenza e che si manifesta con l'inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte alle obbligazioni nei successivi dodici mesi..." (art. 2, comma 1, lett. a, del CDC) il baricentro del controllo si dovrebbe verosimilmente spostare dalla "...consistenza dello stato patrimoniale..." a questioni che attengono più propriamente alla sostenibilità del debito, secondo le metriche indicate dall'art. 3 del CDC.

Peraltro, l'art. 316 del CDC prevede che l'Autorità amministrativa che esercita la Vigilanza debba "... ricevere dagli organi interni di controllo dei soggetti vigilati e dai soggetti incaricati della Revisione e dell'Ispezione la comunicazione dei segnali di cui all'art. 3..."

Per quanto la norma sia formulata in maniera piuttosto discutibile, l'art. 3 cui si fa riferimento qualifica come "segnali" una serie di debiti qualificati, la cui esistenza - peraltro - non "certifica" lo stato di crisi, ma costituisce semplicemente un sintomo da tenere sotto controllo.

Tuttavia, pare a chi scrive che la Revisione cooperativa - per l'impostazione che è propria di questo strumento della Vigilanza - non possa che proseguire a mantenere, come era prima rispetto alla situazione patrimoniale, un ruolo di mera acquisizione documentale di quel che risulta dalle elaborazioni della cooperativa: in altri termini è estraneo alla Revisione l'accertamento diretto del fatto, della sostenibilità del debito o della situazione di crisi.

Accertamento che presuppone una serie di valutazioni estranee alla logica intrinseca della Revisione (e alla formazione professionale di chi è chiamato a esercitarle).

La verifica dovrà cioè avvenire ancora "... attraverso l'acquisizione del bilancio d'esercizio, delle relazioni del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, nonché, ove prevista, della certificazione di bilancio..." documenti tutti che, integrati con la relazione dell'incaricato della Revisione legale dei conti (ove nominato), dovranno civilisticamente contenere quanto necessario a dare conto dei nuovi profili di attenzione, diversi dalla consistenza patrimoniale e significativi dello stato di salute della cooperativa, ivi compresi i "segnali" di cui all'art. 3, comma 3, del CDC.

Se questo pare essere il profilo di un'evoluzione della Revisione cooperativa verso la nuova dimensione degli Assetti e della crisi, non si può del tutto tacere il ruolo che in questo ultimo contesto spetta alla Vigilanza, in generale.

Il tema, già complesso di per sé, per gli interessi che coinvolge, è stato reso ancor più difficile da una normazione che, come detto, non ha a fondo riflettuto sul ruolo della Vigilanza nell'ambito della crisi e non ha fornito soluzioni chiare e armoniche con il complesso sistema di emersione e prevenzione della crisi e di sua soluzione, che si può valere di una serie articolata di strumenti finalizzati alla salvaguardia dell'impresa e alla sua possibile continuità, più che alla sua soppressione, che viene vista come *extrema ratio*.

L'art. 316 del CDC, in questa prospettiva, sembra a chi scrive una mappa un po' confusa, che indica solo il luogo di partenza, ma non i nomi dei luoghi, né il percorso che dovrebbe guidarci in un viaggio che peraltro può avere più destinazioni, diverse tra loro. Esorbita dalle finalità di queste note affrontare anche questo argomento, che meriterebbe ragionamenti complessi, ma che va senz'altro segnalato: l'intervento della Vigilanza nella crisi, al di là del ruolo della Revisione cooperativa<sup>13</sup>, dovrà essere

**Nota:**

13 Abbiamo infatti volutamente ommesso dall'esprimerci sui compiti che in questo contesto dovrà avere l'Ispezione Straordinaria, che ha profilo completamente diverso, ma che ancora è debitrice di quell'impostazione della crisi legata a una dimensione patrimoniale, se è vero che l'art. 9, comma 1, lett. e), del D.Lgs. n. 220/2002 le affida il compito di accertare "... e) la consistenza patrimoniale dell'ente e lo stato delle attività e delle passività..."

estremamente rispettoso del e coerente con il difficile equilibrio che il CDC, soprattutto nella sua versione finale, ha stabilito tra i ruoli degli attori in campo, attribuendo all'imprenditore - pur responsabilizzato - una forte autonomia.

In questo senso sembra paradigmatico di un limite all'iniziativa amministrativa la nuova formulazione dell'art. 2545-*sexiesdecies* c.c., che apre alla crisi le possibili attribuzioni del commissario governativo: "... in caso di irregolare funzionamento della società cooperativa, l'Autorità di Vigilanza può revocare gli amministratori e i sindaci, affidare la gestione della società a un commissario, determinando i poteri e la durata, al fine di sanare le irregolarità riscontrate e, nel caso di crisi o insolvenza, autorizzarlo a domandare l'accesso a una delle procedure regolatrici previste nel Codice della Crisi e dell'insolvenza...".

Come si può notare, l'irregolare funzionamento (e non la crisi) costituisce il presupposto del commissariamento e il potere di ricorrere a una delle procedure regolatrici non costituisce il fine del commissariamento (che è quello di sanare le irregolarità), ma un ulteriore potere che può essere affidato al commissario, ove ne ricorrano i presupposti e l'opportunità<sup>14</sup>.

Un intervento amministrativo diretto nella situazione di crisi, quindi, non pare nelle corde della Vigilanza, a meno che si possano ravvisare altre irregolarità tali da giustificare, da sole, la nomina del commissario; al di là di questo, residua - sotto il profilo coercitivo - la liquidazione coatta amministrativa, per il caso dell'insolvenza.

### **Comunicazione non finanziaria e sostenibilità**

Il "nuovo" diritto del governo societario, oltre alla centralità degli Assetti ha messo in grande evidenza il ruolo della informazione endosocietaria e societaria: in altri termini, quella che circola tra gli organi sociali e quella che la società fornisce ai soci e ai terzi relativamente alla propria gestione e ai suoi risultati. Sotto il primo profilo, se la circolazione endosocietaria delle informazioni è in generale alla base dei meccanismi di *governance*, perché contribuisce a bilanciare in maniera fondamentale il ruolo degli amministratori non esecutivi rispetto a quelli dotati di deleghe e tra gli amministratori e i soci, nelle

cooperative risulta essere nella pratica ancora più importante.

Il fatto che la legge imponga una composizione del consiglio di amministrazione almeno in maggioranza riservata ai soci cooperatori può creare, in questo tipo sociale, un'accentuazione dell'asimmetria che in generale si riscontra nelle società; asimmetria che oltre che informativa (relativa cioè alla quantità di informazioni) può divenire anche culturale (relativa cioè alla capacità di comprendere le informazioni ricevute).

Questo punto va soppesato con ocularità, per evitare che si alimenti un'eccessiva divaricazione tra amministratori esecutivi e non e tra amministratori e soci, che potrebbe alterare l'equilibrio di pesi e contrappesi voluto dalla legge.

Su questo snodo, della circolazione delle informazioni, della loro completezza e comprensibilità, la funzione promozionale della Revisione cooperativa, quella cioè tesa a fornire "... suggerimenti e consigli per migliorare la gestione ed il livello di democrazia interna..." può avere uno spazio di assoluta rilevanza, su entrambi i fronti, il miglioramento della gestione e la democraticità, che in fondo sono due facce della stessa medaglia.

Senza trascurare questo relevantissimo aspetto, vogliamo però portare l'attenzione sulla comunicazione societaria che la cooperativa è tenuta a fornire ai soci, ma anche ai terzi, mediante la rendicontazione periodica dei risultati della gestione.

L'informazione societaria ha subito un'evoluzione, normativa e concettuale, che non può lasciare indifferente la Revisione cooperativa.

Il percorso normativo europeo svolto a partire dalla *Non Financial Disclosure Regulation* (NFDR) del 2014 fino alla *Corporate Sustainability Reporting Directive*

---

#### **Nota:**

14 Il commissario governativo si sostituisce all'organo amministrativo (e nei rari casi in cui ciò sia disposto esplicitamente dal decreto di nomina, anche all'assemblea) assumendone i poteri gestori. Ha il compito di procedere al compimento di quegli atti indicati nel Decreto Direttoriale con cui è stata disposta la gestione commissariale e contestualmente la sua nomina, al fine di regolarizzare l'ente entro la durata del mandato indicata nel provvedimento stesso, eventualmente prorogabile per motivi specifici e su istanza del commissario medesimo.

(CSRD) del 2022, ha dato risalto a un tipo di *reporting* che si evolve dalla sola dimensione finanziaria, per concentrarsi (anche) su profili qualitativi della gestione, che rendicontano non solo il risultato, ma anche i percorsi attraverso il quale è stato raggiunto, anche nelle relazioni con gli *stakeholder*.

Fermiamoci per un attimo su questo elemento: riprenderemo più avanti le questioni che sono state aperte in particolare dalla NFDR, ma concentriamoci sull'elemento concettuale della dimensione non finanziaria della rendicontazione societaria<sup>15</sup>.

Per le società lucrative questo tipo di informazione ha costituito un esercizio particolarmente nuovo, considerato che lo scopo lucrativo è in sé coerente con una metrica di tipo quantitativo; al contrario, le cooperative hanno sempre fatto i conti con la relazione sulla gestione mutualistica, prevista dall'art. 2545 c.c. che altro non è che un archetipo di comunicazione non finanziaria, concentrato sulla qualità dello scambio mutualistico<sup>16</sup>.

Alla base della relazione ai sensi dell'art. 2545 c.c., infatti, sta la complessa natura della società mutualistica, che vede i soci nella duplice veste di titolari della partecipazione (*shareholder*) ma anche di portatori di interesse, nello scambio mutualistico (*stakeholder*): un'intuizione di grande intelligenza societaria, che mette i soci nelle condizioni di capire non solo il dato economico finale generale della gestione, ma anche il contenuto effettivo che ha avuto lo scambio mutualistico e il valore che ha generato in capo ai soci.

L'occasione offerta dall'art. 2545 c.c. è stata poco valorizzata, tanto è vero che la relazione concretamente si risolve normalmente in una frasetta tralatizia copiata da esercizio a esercizio e spesso originata dalla relazione di un'altra cooperativa, presa a modello.

Questa sorta di pigrizia è anche da mettere in relazione con la scarsa precisione della norma di legge e con la assenza di una normazione almeno secondaria, che meglio specificasse il contenuto di questa relazione.

In proposito, può essere d'esempio l'art. 17-bis del c.d. Decreto Competitività del 2014 e il Decreto ministeriale che gli diede attuazione pochi mesi dopo, per rispondere a una sollecitazione della Commissione Europea chiamata a verificare la natura mutualistica delle cooperative di consumo di grande dimensione<sup>17</sup>.

Oltre alle varie misure volte a rafforzare la partecipazione dei soci, il provvedimento impone agli amministratori delle grandi cooperative di consumo di "... garantire ai soci l'accesso, attraverso i propri siti web, alle seguenti informazioni:

- a) ai bilanci nella loro versione completa, compresa la nota integrativa e ai rapporti relativi agli sconti applicati esclusivamente ai soci, per gruppi di prodotti, dai quali si deduce la quota media dello sconto, l'ammontare totale e il numero dei soci che ne hanno beneficiato;
- b) alle iniziative assunte dalle cooperative in favore dei soci e ai relativi costi;
- c) alle iniziative assunte dalle cooperative in favore delle comunità e ai relativi costi...".

Come si può vedere la norma precisa e sviluppa, in fondo, un contenuto della relazione ex art. 2545 c.c., mirato a rendere coscienti i soci (e i terzi, visto che è contenuta nella documentazione relativa al bilancio) del vantaggio mutualistico e cioè del valore trasferito dalla cooperativa ai soci (sconti e costi delle iniziative in favore dei soci).

La genesi della norma e il contesto generale in cui si colloca evidenziano - se ce ne fosse bisogno - come il legislatore ritenga questi flussi di informazione e di trasparenza come funzionali a garantire il profilo mutualistico della cooperativa, creando un confronto consapevole tra amministratori e soci sui risultati specifici della gestione mutualistica della cooperativa. Si tratta, come già rilevato, del circolo virtuoso tra miglioramento della gestione e accrescimento della democrazia che costituisce, peraltro, proprio

---

**Note:**

15 La CSRD ha fatto archiviare definitivamente l'espressione di "comunicazione non finanziaria", sostituendola con il *reporting* di sostenibilità, ma la utilizziamo per l'impatto concettuale che aveva avuto sulla comunicazione societaria.

16 La norma così si esprime: "...Gli amministratori e i sindaci della società, in occasione della approvazione del bilancio di esercizio debbono, nelle relazioni previste dagli articoli 2428 e 2429 indicare specificamente i criteri seguiti nella gestione sociale per il conseguimento dello scopo mutualistico...".

17 Ci riferiamo rispettivamente al D.L. n. 91/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge n. 116 del 11 agosto 2014 e al D.M. 18 settembre 2014, recante "Individuazione delle misure volte a rafforzare la governance delle società cooperative con numero di soci superiore a centomila", in Gazzetta Ufficiale del 31 ottobre 2014, n. 254.

l'oggetto specifico della Revisione cooperativa nel suo profilo promozionale.

Questo ambito può essere un altro sul quale la “spinta gentile” della Revisione cooperativa può avere ampio spazio di applicazione non tanto per entrare nel merito della relazione, ma per verificare che essa non si risolva nelle formule tralattizie cui si faceva cenno e per suggerire la opportunità di verificarne eventuali ampliamenti, ad esempio, suggerendo l'applicazione volontaria delle indicazioni dell'art. 17-*bis* anche al di fuori del suo ambito di applicazione obbligatoria.

Ovvio che l'efficacia della Revisione cooperativa in questo ambito sarebbe fortemente aiutata dalla fissazione normativa (anche di normazione regolamentare) che, al di là dell'art. 17-*bis*, declinasse un contenuto minimo della relazione *ex art.* 2545 c.c. C'è nella esposizione dell'art. 17-*bis* sopra citato un *item* molto significativo, che ci consente di riaprire un argomento che avevamo lasciato sospeso.

Ci riferiamo al passaggio in cui si impone alle cooperative di informare riguardo “... alle iniziative assunte dalle cooperative in favore delle comunità e ai relativi costi...”.

La norma allude, con evidenza, allo stretto rapporto tra lo scopo mutualistico e le responsabilità sociale verso le comunità in cui opera: non è questa la sede per aprire in maniera approfondita un discorso che pure sarebbe interessantissimo sulla “mutualità sostenibile” e sulle sue specificità rispetto al più frequentato argomento del “lucro sostenibile”<sup>18</sup>: la ridefinizione del *purpose* delle società di capitali, conseguenza delle forti riflessioni sulla funzione stessa del lucro nell'attuale sensibilità sugli impatti delle attività economiche, e che ebbe un punto di emersione nell'Agenda 2030, non può che coinvolgere anche le società mutualistiche e la Vigilanza che se ne occupa, impegnandole a riflettere sul nuovo paradigma della “mutualità sostenibile”.

Le cooperative<sup>19</sup> dovranno impegnarsi sempre più a pensare sé stesse dentro questo processo, ripensando in questa prospettiva la propria missione mutualistica. Relativamente alla sostenibilità, è forte l'indirizzo che la legislazione europea ha inteso imprimere al sistema economico e finanziario<sup>20</sup>.

Uno dei pilastri dell'intervento della Commissione è orientato a indurre le imprese a mettere a disposizione e condividere con il pubblico le informazioni sulla sostenibilità delle proprie attività<sup>21</sup>; elemento fondamentale per mettere gli *stakeholder* e il mercato nelle condizioni di tenere conto di come le imprese integrino nel proprio modello di *business* le strategie di sostenibilità.

Nelle aspettative, questo accresciuto obbligo di trasparenza dovrebbe - indirettamente anche - stimolare le imprese ad integrare gli obiettivi di sostenibilità all'interno della propria strategia, rendendo trasparente quale azienda assume seriamente questa prospettiva, chi dice soltanto di farlo, ma non lo fa e chi non se ne cura proprio.

In particolare, la già richiamata Direttiva CSRD fornisce un'indicazione forte in questo senso, imponendo un graduale obbligo di *reporting* di sostenibilità alle imprese, definendone il contenuto e gli *standard* da utilizzare per rendere la comunicazione affidabile e comparabile e facendo sì che l'informativa di sostenibilità sia collocata all'interno della relazione sulla gestione e non in un documento a sé stante, al fine di garantire una maggiore integrazione tra informazioni di carattere finanziario e non (e attraendo

#### Note:

- 18 Il riferimento è al titolo del fascicolo monografico “Il lucro sostenibile, Obiettivi e ruolo delle imprese tra comunicazione e realtà”, in G. Olivieri - F. Vella - G.D. Mosco (a cura di), *Analisi Giuridica dell'Economia*, il Mulino, 2022.
- 19 Le società cooperative non sono in definitiva del tutto nuove ad obblighi di confronto e relazione con il mondo esterno: accanto alla mutualità interna, infatti, vi è anche un ruolo dell'ente proiettato verso la comunità (mutualità esterna) che si esplica nella collaborazione tra cooperative, in rapporti di assistenza, solidarietà e sviluppo locale della collettività nonché nell'accumulazione di riserve indivisibili a tutela della mutualità di generazioni future (si veda la disciplina dei Fondi mutualistici nella Legge n. 59/1992).
- 20 Ci si riferisce in particolare al Piano di Azione per la Crescita Sostenibile *Sustainable Finance Action Plan (SFAP)*, marzo 2018, con cui la Commissione ha sviluppato un piano d'azione rivolto alla creazione di un sistema finanziario capace di promuovere uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale, contribuendo alla realizzazione dell'Accordo di Parigi e dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile.
- 21 In argomento, numerosi sono i contributi; vedi ad esempio T. De Marcello, “Strategia europea sulla finanza sostenibile, informazione societaria e possibili riflessi sulla gestione delle società”, in *Giur. Comm.* 2023, I, pag. 607.

questa informativa nel sistema sanzionatorio che vige per le comunicazioni sociali).

La Revisione cooperativa non potrà essere estranea a questo processo, peraltro già in atto, ma avere un ruolo importante, con la duplicità di contenuto che abbiamo più volte sottolineato, accompagnando l'intero sistema cooperativo in questo percorso.

Innanzitutto, dovrà ingaggiare la propria funzione di controllo, a verificare che le cooperative che progressivamente saranno soggette agli obblighi imposti dalla CSRD, li adempiano correttamente.

Il fatto che la CSRD si applichi direttamente a partire dalle imprese di più grandi dimensioni non deve, a questo proposito, trarre in inganno sottovalutandone i confini e la velocità di estensione: il meccanismo di rendicontazione coinvolge le "filieri": per questo anche imprese che dimensionalmente possono considerarsi in sé escluse, verranno attratte nella CSRD in quanto, ad esempio, fornitrici di un'impresa direttamente obbligata.

E si dovrà fare attenzione che la selezione nelle filiere tenderà progressivamente ad escludere i soggetti non affidabili dal punto di vista del *reporting* di sostenibilità: la piccola cooperativa che rende servizi a un'impresa vincolata per la sua maggiore dimensione alla CSRD, rischierà di perdere il contratto se giudicata non affidabile. O se il suo *reporting* di sostenibilità evidenzia una cattiva interpretazione dei criteri ESG.

Ed ecco che la Revisione cooperativa - nella sua funzione promozionale - dovrà esercitare tutta la sua "spinta gentile" a sollecitare le cooperative, anche non direttamente interessate dalla CSRD, a riflettere sulla propria missione in chiave sostenibile e a farlo utilizzando lo strumento del *reporting* di sostenibilità, utile in sé e in vista della futura entrata nell'area che deve applicarla.

Portando a sintesi i due percorsi di riflessione di questo paragrafo, la Revisione cooperativa potrebbe essere un utile stimolo a sollecitare le cooperative a valutare l'importanza di un duplice approccio alla rendicontazione che si sviluppi sia sotto il profilo

#### OSSERVAZIONI

La Revisione cooperativa potrebbe essere un utile stimolo a sollecitare le cooperative a valutare l'importanza di un duplice approccio alla rendicontazione che si sviluppi sia sotto il profilo mutualistico (l'art. 2545 c.c.), sia sotto quello del *reporting* di sostenibilità.

mutualistico (l'art. 2545 c.c.) sia sotto quello del *reporting* di sostenibilità.

Due prospettive di comunicazione non finanziaria che possono, peraltro, pur nella loro distinzione, parlarsi tra loro, offrendo alla cooperativa un'occasione importante per conoscersi, per focalizzare la

propria missione mutualistica, orientata allo sviluppo sostenibile, e comunicarla agli *stakeholders*, contribuendo alla definizione delle migliori prassi, di cui anche le società lucrative potranno fruire.

#### Democrazia e assemblea

Tra i fattori ESG che le prospettive di sostenibilità evidenziano nel relativo acronimo, quello della *governance*, che spesso si considera "recessivo" rispetto a quello ambientale e sociale, ha invece un ruolo primario, per poter definire le strategie di sostenibilità e monitorarne gli obiettivi.

La *governance* della società mutualistica, come si è accennato, si è trovata, per la natura stessa della società, a confrontarsi con la "doppia materialità" degli impatti del proprio agire sugli interessi degli *stakeholder*/soci (nello scambio mutualistico) e sull'assetto economico finanziario della società.

La *governance* cooperativa è - anche, ma non solo, per questo - un meccanismo molto complesso e delicato, che deve essere continuamente oggetto di profonda attenzione per verificare che siano rispettati gli equilibri che lo fanno funzionare: innanzitutto tra gli interessi immediati dei soci (il massimo vantaggio nello scambio mutualistico) e gli interessi di lungo termine degli stessi (la patrimonializzazione della società) indispensabili per sostenere nel tempo il vantaggio mutualistico e per colmare poi le potenziali asimmetrie informative e culturali che possono crearsi tra la base associativa e il ceto manageriale.

La delicatezza di questo meccanismo è peraltro evidentemente alla base dell'attenzione che il legislatore ha consapevolmente posto sul miglioramento "del livello della democrazia interna" quale oggetto dei

consigli e suggerimenti che la Revisione cooperativa deve esprimere.

Parole chiave: da un canto “consigli e suggerimenti”, che disegnano il ruolo di supporto, di “spinta gentile” cui ci siamo più volte riferiti e dall'altra “miglioramento”.

Miglioramento, per significare che su un tema come la *governance* non esiste un modello, *prêt-à-porter*, cui basta adeguarsi una volta per tutte, ma occorre svolgere una ricerca di soluzioni per creare nel caso concreto quell'equilibrio cui facevamo riferimento, che non è mai raggiunto per sempre, ma va sottoposto a manutenzione e continuamente verificato e riadeguato.

La tempesta della pandemia scoppiata nel 2020 si è abbattuta anche sulle riunioni societarie - condizionate dall'imposizione del distanziamento - e ha generato anche su questi effetti non transitori.

In quel periodo la democrazia cooperativa è stata fortemente incisa in particolare sull'assemblea, luogo elettivo della sua essenza.

Spesso è stata svolta quella surrogazione della presenza dei soci realizzata con il Rappresentante Designato, talora si è tenuta con mezzi informatici di emergenza, modalità nelle quali il rispetto delle formalità è stato talora condizionato da una, pur lodevole, urgenza volontaristica<sup>22</sup>.

L'emergenza ha indotto sollecitazioni virtuose e luoghi di sperimentazione “in vivo”, in particolare con le riunioni societarie a distanza, mediante nuove soluzioni informatiche, che se bene utilizzate e collaudate possono creare inediti spazi alla democrazia cooperativa.

Ha però anche generato alcune semplificazioni culturali: un pericoloso appiattimento dell'idea di partecipazione all'assemblea (ascolto, domando, discuto, ascolto, decido e voto) sulla mera espressione del voto (leggo, decido, voto e basta), che stanno producendo una diffusione inedita del voto per corrispondenza<sup>23</sup>.

La riflessione sul tema dell'assemblea cooperativa del futuro è decisiva per stabilire nuovi paradigmi della sua natura democratica, e deve fare i conti con un contesto in cui esistono forti pressioni generali verso una forte semplificazione dell'idea stessa di assemblea societaria: il c.d. Decreto Capitali sta andando verso la generalizzazione per le società quotate della facoltà di

tenere l'assemblea unicamente per mezzo del Rappresentante designato, ma con motivazioni estremamente riduzioniste della collegialità e del confronto fra soci/amministratori e soci tra loro.

È un dibattito delicato, perché peraltro trasferisce in ambito societario la crescente diffusione di orientamenti culturali circa le forme di assunzione delle decisioni, che ritengono preferibile privilegiare la rapidità sulla ponderazione, in nome di un malinteso efficientismo.

Questi orientamenti, se calati nel contesto della società mutualistica e dei suoi specifici meccanismi di *governance* - in particolare il voto per testa in una società a proprietà diffusa - rischiano di portare a un'alterazione dei suoi equilibri, con un aggravamento delle potenziali criticità nel rapporto tra soci e amministratori.

In questo contesto, gravido tanto di potenzialità positive per l'espansione della democrazia quanto di rischi, la Revisione cooperativa può svolgere un ruolo molto importante, sia nella sua dimensione di controllo, sia nella sua funzione promozionale della democrazia cooperativa e della partecipazione dei soci.

La Revisione cooperativa dovrà verificare - con rinnovata attenzione - che il funzionamento degli organi sociali sia conforme alle norme che ne regolano lo svolgimento, ma soprattutto dovrà esercitare la sua funzione di stimolo, affinché ciascuna cooperativa rifletta sulle migliori pratiche da adottare.

Particolare attenzione andrà posta sulla adozione da parte delle cooperative di regolamenti che disciplinino i processi assembleari, i criteri di selezione e presentazione delle candidature per la nomina del consiglio di amministrazione, i criteri di voto

#### Note:

22 In proposito, vedi P.L. Morara “La partecipazione dei soci alla prova dell'emergenza sanitaria. Il caso delle cooperative”, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2020, fasc. 2, pag. 645-669, e P.L. Morara “Svolgimento delle assemblee cooperative e distanziamento sociale, con specifico riferimento al Rappresentante Designato”, in *Le Società*, 2020, fasc. 5, pag. 544-552.

23 La storia del voto per corrispondenza nelle società mostra che in Italia le cooperative furono le prime a disciplinare questa forma di espressione del voto a distanza, per sopperire alle difficoltà logistiche che potevano impedire ai soci di partecipare di persona: evidenzerebbe anche che il suo utilizzo è stato sin qui rarissimo, per la diffidenza sempre espressa dai commentatori circa le conseguenze negative cui espone la società mutualistica, anche per le sue forme particolari di struttura proprietaria e per il voto capitario.

nell'elezione delle cariche sociali. Tutti snodi critici, in cui l'esercizio della democrazia cooperativa è messo alla prova nella sua pratica applicazione.

La adozione dei regolamenti, già mentre li si elaborano impone uno sforzo di ricognizione delle prassi di fatto seguite e pone le basi per un potenziale miglioramento di tali prassi; è poi una garanzia di processi certi, trasparenti e rispettosi dei diritti e degli obblighi dei soci. Per esempio: se si adottano mezzi elettronici per lo svolgimento delle riunioni in forma

mista, disciplinarne l'utilizzo con un regolamento impone di ragionare sul processo per renderlo accessibile e fornire in via preventiva le soluzioni da adottare per garantire la partecipazione informata e consente, durante il processo assembleare, di avere poi punti di riferimento chiari, a tutela della sua legittimità.

Anche l'adozione di regolamenti per la selezione delle candidature per l'elezione delle cariche sociali ha un particolare rilievo: in questi percorsi, di cui spesso si sottovaluta l'importanza riducendoli a meri tecnicismi, si celano spesso opacità che possono consentire agli amministratori un controllo sulle nomine, che rischia di innescare fenomeni di autoreferenzialità molto dannosi.

La regolamentazione dei processi societari – unitamente allo sviluppo della comunicazione cooperativa ai sensi dell'art. 2545 c.c., cui si è fatto riferimento – può in generale innescare processi virtuosi, ma non è difficile leggerci anche un mezzo per il rafforzamento concreto del contrasto alle false cooperative, facendone emergere con maggiore evidenza le modalità di *governance* opache, finalizzate come sono a celare sotto la mera apparenza mutualistica una struttura fortemente proprietaria.

### La formazione dei Revisori e il Verbale

#### Revisione

Abbiamo indicato, in sintesi, alcune delle nuove tematiche sulle quali potrebbe o forse dovrebbe

#### IN SINTESI

Il Revisore svolge un ruolo chiave nell'evoluzione delle cooperative, adattandosi alle nuove sfide e dialogando con il nuovo linguaggio necessario per questa importante fase di passaggio alle nuove prospettive dell'impresa cooperativa.

Un Revisore che conosca cioè tanto il linguaggio degli specifici saperi quanto quello di un approccio alla finalità della Vigilanza, che intrecci la funzione di controllo con la sollecitazione alle cooperative verso nuove dimensioni dell'impresa mutualistica.

confrontarsi la Revisione cooperativa per svolgere la sua funzione in maniera coerente con lo sviluppo dei tempi.

Ovviamente, la possibilità che la Revisione cooperativa sia in grado di svolgere efficacemente entrambe le sue funzioni, di controllo ma anche di promozione, è fortemente legata innanzitutto al fatto che i professionisti chiamati a svolgerla concretamente abbiano una formazione adeguata.

Poiché gli argomenti che abbiamo indicato hanno un contenuto fortemente innovativo e

specialistico, occorrerà fare, a questo proposito, un forte investimento in conoscenza e competenza.

Ripercorrendo solo le tematiche che abbiamo evidenziato – e che certo non esauriscono il novero dei punti focali dell'attenzione del Revisore – pare evidente che questi dovrà aggiornare il suo bagaglio di conoscenze alle novità della *governance*, per cogliere in maniera attenta le dinamiche del funzionamento degli organi sociali e la loro regolamentazione. Dovrà avere una informazione adeguata sulle tematiche della sostenibilità, del suo governo e della sua rendicontazione. Dovrà, infine, avere una accresciuta competenza in materia di Assetti, organizzativi, amministrativi e contabili, anche in funzione di prevenzione della crisi: materia, quest'ultima, di cui dovrà conoscere non solo la normativa, ma essersi impadronito di un approccio coerente con il CDC.

Sarà così possibile creare una “nuova generazione” di Revisori che dialoghi con il nuovo linguaggio necessario per questa importante fase di passaggio alle nuove prospettive dell'impresa cooperativa e con essa, della Vigilanza.

Un Revisore che conosca cioè tanto il linguaggio degli specifici saperi quanto quello di un approccio alla finalità della Vigilanza, che intrecci la funzione di controllo con la sollecitazione alle cooperative verso nuove dimensioni dell'impresa mutualistica.

Considerato che la Revisione cooperativa è lo strumento della Vigilanza affidato (per le loro aderenti)

alle Associazioni di rappresentanza, una larga parte del compito sarà affidata a queste ultime, che peraltro hanno interesse a rendere coerente questa loro funzione relativa alla Vigilanza con la più generale funzione di assistenza che svolgono verso le associate: un compito da svolgere in stretta correlazione con l'Autorità di Vigilanza, che pure svolge la Revisione cooperativa nei confronti delle cooperative non aderenti ad alcuna Associazione.

Per assolvere questo compito, svolgerà un ruolo di primaria importanza anche il Verbale di Revisione, di cui sarà opportuno un rinnovamento, che colga possibilmente le nuove questioni che abbiamo cercato di tratteggiare.

Occorrerà riflettere innanzitutto sulla funzione stessa del Verbale di Revisione, che sarà da intendere come traccia che "guida" l'attività del Revisore, evitando che possa essere interpretato come una sorta di questionario, di cui al Revisore è affidata una funzione "meramente compilativa".

La Revisione non consiste, in altri termini, nella compilazione diligente del Verbale, ma in una serie di attività di confronto con la cooperativa che il Verbale sintetizza. Essa deve rappresentare non solo il momento in cui si dimostra il possesso dei requisiti mutualistici, ma anche e soprattutto l'occasione per analizzare e verificare che la gestione e le attività intraprese si stanno svolgendo correttamente.

Per gli aspetti di "novità" delineati, inoltre, in quella sede si dovranno poter acquisire le idonee informazioni per attuare le nuove pratiche o adottare le nuove prassi che il rinnovato contesto socio-culturale richiede.

La revisione non deve essere percepita come un momento in cui passivamente si "subisce" un controllo, bensì come la possibilità di incontro e di collaborazione fattiva tra l'incaricato di esercitarla e l'impresa. Affinché tutto ciò possa realizzarsi, è necessaria la massima interazione tra le parti e che i soggetti incaricati di eseguire le revisioni siano sempre all'altezza del compito che gli è stato affidato dall'art. 4 del DLgs. n. 220/2002, dal CDC e dalle sfide della sostenibilità, filo conduttore che unifica le azioni dell'Unione Europea.

Andrà valutata, anche a cura delle Associazioni di rappresentanza, l'opportunità di predisporre una sorta di "istruzioni per l'uso", che possa guidare il Revisore, illustrandogli la finalità di ogni passaggio del Verbale, per rendere omogenei non solo i criteri di compilazione, ma soprattutto l'approccio da tenere nella Revisione cooperativa.

Particolarmente delicata, in questo senso, è indirizzare il Revisore nell'espletamento di quelle che abbiamo indicata come dimensione promozionale della attività che gli è richiesta, che non consiste nell'accertamento di dati e valutazione di conformità a *standard*, ma nella sollecitazione alle cooperative affinché vadano oltre la mera *compliance*.