



CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE X
(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

DISEGNO DI LEGGE

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

(Atto Camera n. 2577)

E

*Delega al Governo per la revisione del sistema di vigilanza sulle
cooperative*

(Atto Camera n. 1778)

Audizione del

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Si ringrazia la X a Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati, per la possibilità accordata di essere auditi sul disegno di legge recante "*Delega al Governo per la riforma delle amministrazioni straordinarie e per la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici*" e sull'abbinato disegno di legge recante "*Delega al Governo per la revisione del sistema di vigilanza sulle cooperative*".

In questa memoria, nella prospettiva di proficua collaborazione con i Vostri uffici vengono espresse alcune osservazioni in ordine ai testi dei menzionati disegni di legge, con l'auspicio che le nostre note possano risultare di utilità per una riflessione condivisa su alcuni dei contenuti dei summenzionati disegni di legge.

1. Premessa

Il disegno di legge AC n. 2577 (d'ora in avanti anche DDL n. 2577) reca la "*Delega al Governo per la riforma delle amministrazioni straordinarie e per la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici*". Esso è composto di quattro articoli, suddivisi in due capi, il primo dei quali riguardante la riforma della disciplina in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, il secondo la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici.

Il disegno di legge AC n. 1778 (d'ora in avanti anche DDL n. 1778), recante la "*Delega al Governo per la revisione del sistema di vigilanza sulle cooperative*", risulta composto da quattro articoli i contenuti dei quali si sovrappongono a quelli contenuti nel Capo II del DDL n.2577.

Di seguito si formulano alcune osservazioni e proposte rispetto ai testi dei due DDL, con particolare attenzione ai principi e criteri di delega recati dal DDL n.2577.

2. La riforma dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi

Il Capo I del DDL 2577 attiene alla riforma delle amministrazioni straordinarie, introducendo principi e criteri direttivi volti a effettuare la razionalizzazione e la sistematizzazione della normativa specificatamente dedicata all'insolvenza delle realtà imprenditoriali di grandi dimensioni, attualmente frammentata in differenti provvedimenti normativi.

Come è noto, il primo intervento legislativo sull'amministrazione straordinaria è stato attuato con la legge n. 95/1979 (c.d. legge Prodi) che successivamente è stata sostituita da d.lgs. n. 270/1999 (c.d. legge Prodi bis). Le imprese soggette a questa procedura devono essere in possesso congiuntamente dei seguenti requisiti: lavoratori subordinati, compresi quelli al trattamento di integrazione dei guadagni non inferiori a 200 unità impiegati da almeno un anno; debiti per un ammontare complessivo non inferiore a due terzi tanto del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, quanto dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio.

La normativa della Prodi bis, incentrata sul ruolo dell'autorità giudiziaria ed eccessivamente articolata, si è rivelata manchevole nelle situazioni in cui emergeva l'esigenza di avviare in tempi rapidi il risanamento dell'impresa assumendo da subito misure incisive ai fini della ristrutturazione: applicando la legge Prodi – bis, la durata della c.d. fase giurisdizionale di osservazione sacrificava la necessità di intervenire tempestivamente nel processo di ristrutturazione dell'impresa.

Sulla scorta delle inefficienze registrate in passate esperienze, in occasione del dissesto del gruppo Parmalat, veniva emanato il d.l. n. 347/2003, convertito dalla legge n. 39/2004 (c.d. legge Marzano) recante una disciplina di amministrazione straordinaria rivolta esclusivamente ad imprese che, per livelli occupazionali si potessero ritenere di rilevanti dimensioni (lavoratori subordinati compresi quelli al trattamento di integrazione dei guadagni pari ad almeno 500 unità impiegati da almeno un anno) e che risultassero esposte con un forte indebitamento (debiti per un ammontare complessivo non inferiore a 300.000.000 di euro).

Questa procedura, con evidente intento di semplificazione, prevede l'ammissione immediata, disposta con decreto del Ministero e su richiesta dell'impresa, facendo venir meno il vaglio dell'autorità giudiziaria circa l'ammissione e disponendo il conseguente affidamento dell'impresa e dell'amministrazione dei beni a un commissario straordinario di nomina governativa.

A seguito della legge Marzano, il quadro normativo sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria prevedeva una procedura di amministrazione straordinaria comune disciplinata nella legge Prodi bis, e una procedura di amministrazione straordinaria per così dire speciale, disciplinata nella legge Marzano, destinata alla soluzione delle insolvenze particolarmente importanti.

Purtuttavia, la procedura della legge Marzano si è rivelata, inadeguata rispetto alla soluzione delle crisi non necessariamente finanziarie, ma anche industriali e in particolar modo nei casi in cui si trattava di imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali o che gestivano almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale. In occasione del dissesto Alitalia, pertanto, il Governo emanava il d.l. 134/2008, convertito dalla legge n. 166/2008 (cd. Decreto Alitalia), modificando direttamente la normativa della legge Marzano e della legge Prodi - bis, consentendo anche la cessione dei complessi di beni e contratti sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno e ampliando i poteri del commissario straordinario.

La stratificazione dei provvedimenti normativi, qui sinteticamente illustrati ha reso evidente la necessità di effettuare un intervento di riordino generale della normativa e di attuare una riforma organica della procedura di amministrazione straordinaria e in tal senso si muove il DDL n. 2577 in esame. La nuova disciplina, sempre ricordando che si fonda sulla specialità rispetto alle regole generali, dovrebbe indirizzarsi a imprese di dimensioni significative, il dissesto delle quali possa sensibilmente incidere sulla collettività in modo straordinario, anche e soprattutto sotto il profilo della tutela dei livelli occupazionali.

In questa prospettiva si pone il DDL n. 2577 con l'intento di ridefinire la cornice normativa applicabile alle grandi imprese in stato di insolvenza, ed effettuando una auspicabile *reductio ad unitatem* delle discipline speciali vigenti, inquadrando la procedura in un unico testo normativo di riferimento e abrogando, per l'effetto, sia il d.lgs. n. 270/1999, sia il d.l. n. 347/2003, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.

Il modello di riferimento prescelto è quello del d.l. n. 347/2003 dotato di maggiore semplificazione e velocità procedurale rispetto a quello declinato nel d.lgs. n. 270/1999, consentendo a qualsiasi impresa che rientri nel campo di applicazione della nuova disciplina di rivolgersi direttamente al Ministro delle imprese e del made in Italy, al fine di ottenere l'ammissione alla procedura in

discorso, fermo restando il vaglio giudiziale circa la ricorrenza di una situazione di "insolvenza" dell'impresa.

Un precipuo punto su cui interviene il DDL n. 2577 attiene alla disciplina della nomina dei commissari preposti alla gestione delle imprese in "amministrazione straordinaria" e alla determinazione dei relativi compensi, che si intende allineare alle previsioni del d.lgs. n. 14/2019, recante il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, e al d.lgs. n. 175/2016, recante il Testo unico sulle società pubbliche.

Svolte queste brevi considerazioni introduttive, con riguardo ad alcuni dei principi e dei criteri direttivi che più da vicino possono riguardare la nostra Professione si osserva quanto segue.

2.1. Ambito di applicazione della disciplina

Nello stabilire principi e criteri direttivi per la riforma dell'amministrazione straordinaria, pertanto, il CAPO I individua la platea delle imprese destinatarie della normativa individuandole nelle:

a) imprese che, in forma singola o di gruppo, superano determinate soglie dimensionali, definite in relazione al fatturato e al numero dei lavoratori impiegati, non inferiori a quelle previste dal decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270;

b) imprese che svolgono le attività di rilevanza strategica di cui agli articoli 1 e 1-bis del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, nonché imprese che detengono le reti e gli impianti di rilevanza strategica di cui all'articolo 2 del medesimo decreto-legge n. 21 del 2012, e che superano determinate soglie dimensionali, definite in relazione al numero dei lavoratori impiegati.

Per quanto attiene alle soglie dimensionali si ritiene che spetterà al decreto delegato individuare criteri e parametri che consentano di riservare l'accesso alla procedura a imprese che presentino un numero di dipendenti sensibilmente superiore a quello attualmente previsto nel d.lgs. n. 270/1999, in coerenza con i profili di straordinarietà che la normativa in esame intende assicurare e, nel contempo, evitando in tal modo di ampliare la platea delle imprese che verrebbero astrattamente sottratte al Codice della crisi e ai molteplici vantaggiosi istituti in quella sede disciplinati.

2.2. Misure specifiche per la composizione negoziata della crisi

Per quanto attiene al contenuto dell'art. 2 del DDL in esame, relativo alle misure specifiche in punto di composizione negoziata della crisi, pur condividendo il principio direttivo che rende accessibile la composizione negoziata alle grandi imprese anche in stato di pre-crisi, si nutrono tuttavia alcune perplessità circa l'istituzione della **sezione speciale di professionisti** dotati di particolari requisiti di esperienza, competenza e professionalità all'interno dell'elenco degli esperti indipendenti di cui all'art. 13 d.lgs. n. 14/2019, tra i quali verrebbe individuato l'esperto per la composizione negoziata della grande impresa che faccia istanza di composizione negoziata. Nella riscrittura della normativa di riferimento, il DDL prevede altresì disposizioni che vanno a incidere sulla composizione della commissione istituita per la nomina dell'esperto (due membri della commissione per la nomina dell'esperto, di cui all'articolo 13, comma 6, lettera c), del d.lgs. n.

14/2019 sono nominati dal Ministro delle imprese e del made in Italy) e previsioni che vadano a regolamentare le modalità con cui l'esperto nominato tiene informato il Ministro delle imprese e del made in Italy sull'andamento della composizione negoziata per la soluzione della crisi.

Al di là di alcuni dubbi circa la coerenza delle previsioni del DDL con i tratti caratterizzanti la disciplina della composizione negoziata della crisi, istituto che si pone al di fuori del perimetro applicativo di qualsiasi schema di procedura giudiziale o amministrativa finora nota, imperniandosi su un procedimento volutamente stragiudiziale gestito con terzietà e riservatezza dall'Esperto, la creazione della sezione specializzata all'interno dell'elenco degli esperti di cui all'art. 13 d.lgs. n. 14/2019 non è pienamente condivisibile, andando ad alimentare la creazione di sottoelenchi nell'ambito del settore della crisi di impresa, che questo Consiglio Nazionale ha tentato di arginare sin dal suo insediamento e per ragioni di specifica tutela dei professionisti iscritti nell'Albo professionale come si avrà modo di chiarire con riguardo all'elenco dei commissari straordinari e dei componenti del comitato di sorveglianza (su cui, *infra*, par. 2.3.)

2.3. Amministrazione straordinaria

Con specifico riguardo ai criteri direttivi relativi alla procedura di amministrazione straordinaria, l'art. 3, comma 1, lett. d) del DDL n. 2577 attribuisce al Ministro delle imprese e del made in Italy il compito di rendere un **parere** in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'accesso all'amministrazione straordinaria, contenente l'indicazione di uno o tre commissari giudiziali, da nominare nel caso in cui il tribunale dichiari lo stato di insolvenza. Potrebbe essere opportuno specificare che nel fornire il parere, il Ministero si avvalga di professionisti iscritti in albi professionali che vantino specifica e documentata esperienza nel campo della crisi dell'impresa e delle ristrutturazioni aziendali, così da fornire al Ministero vigilante un valido supporto per l'esame delle condizioni di insolvenza richiamate nella normativa ai fini dell'accesso e delle condizioni "di partenza" circa la composizione dell'indebitamento della società in rapporto al patrimonio.

Non è tutto.

L'art. 3, comma 1, lett. m), del DDL n. 2577 modifica la disciplina vigente attribuendo al Ministero delle imprese e del made in Italy il potere di predisporre e tenere **l'elenco dei commissari e dei membri dei comitati di sorveglianza**, definendo specifici requisiti di esperienza e di professionalità per l'iscrizione nell'elenco e disciplinandone poteri e funzioni.

L'istituzione di un nuovo elenco di professionisti che possano svolgere incarichi di commissario straordinario o del comitato di sorveglianza non appare pienamente condivisibile.

Si reputa necessario, in primo luogo, nel tentativo di evitare difformità procedurali sulla gestione dei molti elenchi istituiti nelle discipline della crisi di impresa e di introdurre le opportune semplificazioni per i professionisti, salvaguardare le prerogative degli Ordini professionali tenuti alla formazione e alla custodia degli Albi professionali nei quali sono iscritti professionisti in possesso di specifiche competenze specialistiche nella crisi di impresa. Con riguardo a questo precipuo aspetto, potrebbe essere valutata una possibile opzione alternativa a quella declinata nel DDL n. 2577, replicando il precedente già in uso per l'elenco dei gestori della crisi da sovraindebitamento come disciplinato dal d.m. n. 202/2014, ovvero per l'istituzione dell'elenco degli esperti per la

composizione negoziata di cui all'art. 13 d.lgs. n.14/2019. Si è dell'opinione, infatti, che la formazione dell'elenco potrebbe essere assolta dagli Ordini di appartenenza dei professionisti interessati che, una volta verificati i requisiti richiesti, potrebbero provvedere a trasferire i nominativi al Ministero affinché possa essere alimentato l'elenco istituito presso il Ministero. Sugli Ordini dovrebbe ricadere l'onere di aggiornare il Ministero di ogni provvedimento disciplinare dovesse riguardare taluno degli iscritti all'elenco, così come aggiornare l'elenco stesso per la permanenza dei requisiti richiesti dalla legge.

Il menzionato criterio di delega sollecita, di poi, alcune riflessioni aggiuntive.

La necessità di favorire la specializzazione dei professionisti nel campo della ristrutturazione, necessità indicata, peraltro, dalla Direttiva (UE)2019/1023 e sotto alcuni profili condivisibile, non può trasmodare in un irragionevole appesantimento dell'esercizio dell'attività svolta dai professionisti iscritti all'Albo dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili che, per espressa previsione di legge, già vantano specifiche competenze nelle ristrutturazioni aziendali e negli strumenti di regolazione della crisi dell'impresa (art. 1 d.lgs. n. 139/2005, recante l'ordinamento della professione).

Si annota, al riguardo, che l'avvertita esigenza di istituire molteplici "elenchi" dedicati allo svolgimento di specifiche funzioni e gestiti da differenti Ministeri, non comporta per i professionisti e per le imprese alcun vantaggio aggiuntivo, né concorre a rendere effettive le esigenze di semplificazione e trasparenza per i meccanismi di nomina più volte annunciate nei progetti di legge. La proliferazione di "elenchi" specificatamente destinati a includere soggetti che intendano svolgere determinate funzioni rappresenta per questi ultimi un aggravio di adempimenti e costi direttamente proporzionale al numero degli "elenchi" in cui essi intendano iscriversi, senza che ciò induca a investire maggiori energie in una determinata attività per la quale non è ragionevole prevederne un ritorno, se non dettato dalle singole occasioni di incarico.

Sotto un generale angolo prospettico, non può sottacersi che la proliferazione di "elenchi" per la gestione delle crisi e delle insolvenze delle imprese è potenzialmente foriera di confusione: mentre in passato chiunque poteva fare affidamento sulla corrispondenza tra titoli professionali vantati dai professionisti e funzioni in concreto esercitabili da codesti, con provvedimenti normativi simili a quello che in questa sede si commenta, tale corrispondenza non sarà più assicurata perché, di fatto, l'esercizio di determinate funzioni sarà subordinato esclusivamente all'iscrizione in un "elenco", differente da quello dell'Ordine professionale e nel quale potrebbero essere iscritti anche a soggetti che non sono professionisti appartenenti alle c.d. professioni regolamentate e che dunque possono vantare solo requisiti esperienziali del tutto parziali rispetto al complesso di competenze che incarichi così specialistici richiedono. Tutto ciò a tacer della assenza, per questi ultimi, di obblighi di osservanza delle regole deontologiche previste invece per gli iscritti in Albi professionali che soggiacciono alla vigilanza degli Ordini Professionali.

Per tali motivi, si auspica che la riforma della procedura non si traduca in un aggravio per i professionisti, con nuovi obblighi formativi da rispettare e nuovi costi da sostenere.

Ferma restando l'esigenza di individuare precisi requisiti di professionalità specifica dei commissari straordinari nominati nelle procedure di amministrazione straordinaria, si propone di

non "scomporre" ulteriormente le competenze dei professionisti che si dedicano alla crisi di impresa obbligandoli ad accedere in vari elenchi gestiti, tra l'altro, da differenti Autorità; e, per converso, si auspica un effettivo "recupero" delle professionalità maggiormente indicate e dedite alle soluzioni e alla composizione delle crisi, in forza di quanto già previsto nelle leggi professionali di riferimento e dell'ordinamento in generale.

In aggiunta a quanto sopra, l'art. 3, comma 1, lett. o), del DDL n. 2577 prevede che vadano individuati i requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza necessari per l'assunzione degli incarichi di commissario straordinario o componente del comitato di sorveglianza. Su tali temi, sarebbe auspicabile precisare che i commissari straordinari siano in possesso di requisiti di professionalità necessariamente garantiti da: i) specifica competenza, riconosciuta da vigenti disposizioni dell'ordinamento, nel settore delle crisi e delle procedure concorsuali, ovvero della programmazione, della ristrutturazione o del risanamento aziendale e da ii) effettiva esperienza (almeno quinquennale) nella gestione di crisi di impresa.

Per i componenti del comitato di sorveglianza, che sulla base della vigente disciplina sono legittimati a esprimere particolari pareri e dotati di particolari poteri ispettivi rispetto alle scritture contabili tenute dalla società, sarebbe auspicabile che, oltre al requisito dell'esperienza maturata nel ramo dell'attività esercitata dall'impresa o nelle procedure concorsuali, (attualmente previsto nell'art. 45 del d.lgs. n. 270 /1999), vengano fissati requisiti di professionalità specifica, onorabilità e indipendenza dei componenti (come attualmente richiesto, a titolo d'esempio, per quanti intendano ricoprire gli incarichi di componente di collegi sindacali nelle società quotate).

Infine, con le precisazioni effettuate in ordine al ruolo degli Ordini professionali, si è dell'opinione che la tenuta presso il Ministero di un elenco in cui annotare gli incarichi assegnati ai professionisti, in possesso di precise competenze tecniche accertate con le modalità sopra descritte, potrebbe risultare opportuna per consentire il monitoraggio della distribuzione degli incarichi medesimi, in considerazione della necessità di garantire il rispetto di modalità di nomina dei commissari improntati a trasparenza, equa distribuzione ed effettiva rotazione. In tal senso, ampiamente condivisibile è la disposizione di cui alla successiva lett. p) finalizzata a determinare i limiti al numero degli incarichi commissariali e professionali conferibili al medesimo soggetto iscritto nell'elenco.

3. La delega in punto di vigilanza cooperativa e sulla disciplina delle società cooperative

Con riguardo all'intervento effettuato sulla disciplina della vigilanza cooperativa e sulle regole del diritto societario in punto di società cooperative, la riforma si basa sull'esame congiunto del disegno di legge DDL AC n. 1778 e del DDL AC n. 2557.

Come chiarisce la presentazione del DDL AC n.1778, la necessità di riformare la vigilanza del sistema cooperativo scaturisce dall'aumento negli ultimi anni del fenomeno delle cosiddette «false cooperative» o «cooperative spurie», ossia realtà pseudo-imprenditoriali che, lungi dal perseguire scopi mutualistici, utilizzano questa veste per massimizzare il profitto attraverso pratiche,

comportamenti, scelte organizzative, gestione dei rapporti sociali e instaurazione di rapporti di lavoro che eludono, anche in modo illegittimo, i presupposti del modello cooperativo tutelato dall'art. 45 Cost.

Con la delega al Governo si intende valorizzare non solo lo strumento delle ispezioni, ma anche la figura e il ruolo del revisore nel supportare le cooperative al rispetto della finalità mutualistica.

In considerazione della rilevanza rivestita dal settore cooperativo nel tessuto economico italiano e dell'esigenza del complessivo aggiornamento dell'intero comparto, al precipuo fine di razionalizzare l'impianto normativo, attualizzandolo rispetto al mutato contesto economico e sociale, si pone anche il DDL AC. n. 2577 – presentato dal Ministro Urso - recante la "Delega al Governo per la riforma delle amministrazioni straordinarie e per la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici", con principi e criteri finalizzati a riformare le disposizioni in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici di cui al d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220 e, ove necessario, le correlate disposizioni contenute nel codice civile.

Il capo II del DDL n. 2577 (Vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici) nasce dall'esigenza di una complessiva e necessaria operazione di aggiornamento dell'intero settore, nel quale, da oltre venti anni, si può individuare come principale intervento normativo il solo decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, recante norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, adottato ai sensi dell'articolo 7 della legge 3 aprile 2001, n. 142.

A seguito di strutturali interventi normativi in materia ESG e della crisi di impresa, da cui è derivata, *inter alia*, la necessità di istituire assetti organizzativi amministrativi e contabili adeguati anche nella prospettiva di prevenzione della crisi di impresa e della sostenibilità, il DDL si pone quale obiettivo quello di prestare attenzione ai nuovi ambiti, promuovendo una funzione di vigilanza che vada al di là della stretta verifica incentrata sui controlli di ottemperanza, per svolgere anche una funzione di impulso a migliori livelli di gestione e a scelte virtuose, in una prospettiva di compliance integrata.

Ciò posto, l'art. 4 del DDL n. 2557 reca i criteri e i principi di rettivi di delega per l'adozione entro dodici mesi di uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare le disposizioni in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici.

In linea generale, la riforma è apprezzabile e condivisibile in quanto con essa, come si esprime la relazione tecnica, si intende:

- introdurre strumenti digitali avanzati per la vigilanza e per la raccolta sistematica di dati aggiornati riguardanti le cooperative, così da assicurare controlli più efficienti, tempestivi e mirati;
- ridefinire il ruolo delle associazioni di rappresentanza del settore cooperativo, con l'obiettivo di garantire un sistema di controllo più efficace e realmente indipendente, chiarendo le attribuzioni di specifiche di vigilanza tra associazioni e organi pubblici;
- introdurre nuove sanzioni, più incisive e proporzionate, che fungano da deterrente effettivo contro le cooperative che violano le norme sulla mutualità e sulla trasparenza, non rispettando dunque i principi fondamentali del settore cooperativo;
- procedere alla creazione di un nuovo **Albo nazionale delle cooperative**, unico e digitale, che garantisca una tracciabilità immediata e una maggiore trasparenza del comparto

-
- cooperativo, sopprimendo gli albi preesistenti per ridurre la frammentazione normativa e facilitare il monitoraggio pubblico;
- **reformare i criteri della revisione cooperativa**, concentrando maggiormente l'attenzione sugli indicatori di rischio e sulla sostenibilità economico-finanziaria degli enti cooperativi, in coerenza con le nuove esigenze di controllo emerse con il Codice della crisi d'impresa;
 - velocizzare e semplificare i meccanismi di commissariamento delle cooperative che non rispettano gli standard normativi, garantendo interventi più rapidi a tutela degli stakeholder e del patrimonio sociale;
 - **integrare nella normativa vigente nuove tematiche emergenti, quali i criteri ESG**, le innovazioni nelle forme di governance societaria (si veda anche le recentissime novità introdotte con il d.lgs. di modifica della disciplina del TUF e del codice civile) e le modifiche normative introdotte dal Codice della crisi d'impresa, in modo che le cooperative siano in grado di confrontarsi efficacemente con le nuove sfide e opportunità poste dalla sostenibilità e dalla responsabilità aziendale anche in funzione di prevenzione della crisi dell'impresa.

Pertanto, soffermandoci unicamente sugli ambiti che più direttamente possono interessare la nostra Professione, condivisibili appaiono i principi e criteri direttivi della legge di delega di cui all'art. 4, comma 2, con cui si prevede:

1) l'estensione della finalità di **consulenza e assistenza** di cui all'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 220/2002 anche alla fase di monitoraggio della gestione, con riguardo agli assetti amministrativi, contabili e organizzativi di cui all'art. 2086, comma 2, c.c., alla rendicontazione di sostenibilità di cui all'art. 3 d.lgs. 6 settembre 2024, n. 125, limitatamente alla sostenibilità sociale e ai principi di governance democratica, con correlata previsione indirizzata a favorire la formazione dei cooperatori e la qualificazione professionale degli amministratori, dei dirigenti e dei dipendenti.

Il principio è apprezzabile considerato che il vigente art. 4, comma 1, lett. a) d.lgs. n. 220(2002) precisa che la revisione cooperativa è finalizzata a fornire agli organi di direzione e di amministrazione degli enti suggerimenti e consigli per migliorare la gestione e il livello di democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci alla vita sociale, omettendo dunque qualsiasi riferimento alla capacità predittiva degli assetti in funzione anticrisi anche nella prospettiva della sostenibilità dell'impresa;

2) la riforma dell'Albo delle società cooperative ridenominato "Albo nazionale delle società cooperative e degli enti con finalità mutualistiche", volta a garantire l'iscrizione in un unico registro pubblico nazionale, accessibile gratuitamente e digitalmente, con soppressione dell'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi di cui all'art. 13 della legge 31 gennaio 1992, n. 59;

3) l'introduzione di strumenti volti a prevenire comportamenti omissivi e atti elusivi dell'obbligo di devoluzione del patrimonio, con specifico riferimento alle operazioni straordinarie di gestione;

4) la **razionalizzazione, secondo criteri di proporzionalità e di gradualità**, dei provvedimenti di cui all'art. 12 d.lgs. n. 220 del 2002, sopprimendo la sanzione della maggiorazione del contributo biennale prevista dal comma 5-bis del medesimo art. 12 e

attribuendo all'autorità di vigilanza la possibilità di nominare 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: l'attività di consulenza, finalizzata a favorire che l'operato dell'organo di amministrazione si conformi a canoni di corretta gestione, e a prevenire l'eventuale adozione di interventi ripristinatori da parte del Ministero vigilante, potrebbe essere fornita unicamente da professionisti iscritti all'nostro Albo ai quali una legge dello Stato già riconosce specifiche competenze tecniche nell'economia aziendale e nel diritto d'impresa e, comunque, nelle materie economiche, finanziarie, tributarie, societarie ed amministrative, con particolare attenzione all'amministrazione di aziende e alla revisione legale.

5) l'istituzione di un **albo unico nazionale dei revisori cooperativi** abilitati in cui confluiscono gli attuali revisori abilitati, con previsione di un'apposita sezione per l'iscrizione di professionisti appartenenti agli Ordini dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, degli Avvocati e dei Consulenti del lavoro. I predetti professionisti saranno individuati dal Ministero delle imprese e del made in Italy sulla base di una selezione pubblica, con obbligo di successiva frequenza e superamento di un corso abilitante.

Il principio direttivo contenuto nell'art. 4, comma 2, lett. i), del DDL è condivisibile ponendo attenzione alla anzidetta necessità di avvalersi di professionisti esperti in punto di governance delle società cooperative, attuando la necessaria modernizzazione nelle procedure di vigilanza e una maggiore definizione degli standard di compliance richiesti. Tuttavia, considerata la specificità della revisione cooperativa e il focus dei nuovi interventi "additivi" effettuati tramite il DDL in esame, si ritiene che la popolazione della sezione potrebbe essere riservata unicamente a professionisti iscritti in albi professionali che in base a vigenti disposizioni dell'ordinamento vantano competenze tecniche specifiche nell'economia d'azienda, nel diritto di impresa e nella rendicontazione di sostenibilità, non potendosi riprodurre in questa sede scelte effettuate in modo poco ponderato con riferimento ad altri comparti del diritto.

Come opzione praticabile, inoltre, sempre nella richiamata prospettiva di poter contare su revisori esperti nei settori strategici della governance societaria, potrebbe risultare di utilità subordinare l'iscrizione nella sezione a un duplice requisito di professionalità specifica, vale a dire all'iscrizione nel registro dei revisori legali, sopprimendo, anche per motivi di semplificazione e razionalità, l'obbligo di frequenza e superamento del corso abilitante;

6) l'introduzione della disciplina del procedimento sanzionatorio a carico del revisore cooperativo che non abbia svolto diligentemente la propria funzione, con possibilità di irrogare, a seconda della gravità del comportamento, la sospensione o la revoca dell'iscrizione all'albo unico nazionale, colmando una carenza dell'attuale impianto normativo.

Infine, con riguardo alla disciplina strettamente civilistica, tra i criteri direttivi di delega rilevano:

7) **la modifica dell'art. 2543 c.c. necessaria a disciplinare con chiarezza la nomina dell'organo di controllo interno o del revisore legale dei conti nella società cooperativa**, nonché la previsione di specifici obblighi informativi nella relazione *ex art.* 2429 c.c. e nella relazione di revisione *ex art.* 14 d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39, anche in merito al rispetto degli obblighi di informazione e comunicazione cui sono tenuti gli amministratori (con riferimento al rispetto delle clausole mutualistiche, alle variazioni significative della consistenza delle riserve

indivisibili e del prestito sociale, anche a beneficio di chi svolge la vigilanza mutualistica). La previsione è apprezzabile considerati gli oscillanti indirizzi interpretativi resi sulla materia che un chiaro testo normativo potrebbe senza dubbio evitare nel futuro (si ricorda, in proposito la nota del Ministero del Made in Italy del 5 luglio 2023 avente come oggetto la disciplina di cui agli artt. 2519, 2543 e 2477 c.c. in relazione all'organo di controllo interno e al revisore nelle società cooperative, con cui il Direttore Generale per la vigilanza sugli enti cooperativi e sulle società, facendo seguito alle precedenti note prot. n. 140439 dell'11 aprile 2023 e n. 168983 dell'11 maggio 2023, ha inteso fornire indicazioni definitive sulla tematica, aderendo alla nostra ipotesi ricostruttiva. In quell'occasione, la direzione generale del Ministero ha mutato il proprio orientamento chiarendo, *inter alia*, che:

- nella società cooperativa di tipo s.r.l. può essere nominato un organo di controllo collegiale (il collegio sindacale) o un organo di controllo monocratico (il sindaco unico);
- nessuna difformità può riscontrarsi tra le funzioni esercitate dal sindaco unico e dal collegio sindacale;
- esiste differenza tra i controlli attribuiti al sindaco (monocratico o in forma collegiale) rispetto a quelli affidati al revisore legale, il quale, conformemente a quanto previsto dalla Direttiva 2013/34/UE, cui si è aggiunta la successiva Direttiva 2014/56/UE e dalla normativa interna di recepimento (d.lgs. n. 39/2010 e, successivamente, d.lgs.135/2016 che ha integrato e modificato il d.lgs. n. 39/2010), spetta unicamente svolgere l'attività di revisione legale e non anche la funzione di vigilanza *ex art.* 2403 c.c.

8) la definizione di un **contenuto minimo** della certificazione di bilancio cui sono tenute le società cooperative ai sensi dell'art. 15, comma 2, legge 31 gennaio 1992, n. 59; la previsione di un contenuto minimo obbligatorio della relazione di cui all'art. 2428 c.c. o, in caso di bilancio abbreviato, della nota integrativa, o in caso di bilancio di micro imprese, dell'annotazione in calce allo stato patrimoniale, che includa, in ragione della tipologia dello scambio mutualistico e della dimensione dell'ente, i criteri seguiti nella gestione sociale per il perseguimento dello scopo mutualistico, le variazioni della consistenza delle riserve indivisibili e del prestito sociale nonché il rispetto dei principi di "porta aperta", dell'assenza di fini di speculazione privata, della democraticità e dell'autonomia della società cooperativa. Previsioni quest'ultime senza alcun dubbio condivisibili per la necessità di dotare le società cooperative di contenuti minimi delle certificazioni in considerazione delle peculiarità di settore.