

La revisione cooperativa e la liquidazione coatta amministrativa

di Sebastiano Patanè - revisore legale ed esperto in cooperative

Il provvedimento di liquidazione coatta amministrativa prende il via da una proposta formulata dal revisore a conclusione della sua ordinaria attività, avendo rilevato un'ipotesi di insolvenza. Iniziato il procedimento di decretazione della liquidazione coatta, e datane notizia alla cooperativa, si procede con la nomina del liquidatore.

Nel presente lavoro si esaminano i criteri di scelta del liquidatore e i compiti del liquidatore appena nominato. Dopo aver esaminato brevemente la procedura e la conclusione della liquidazione, si prendono in esame i casi in cui il provvedimento proposto dal revisore non può essere adottato.

Il provvedimento di liquidazione coatta amministrativa

Preliminarmente all'avvio di un'analisi delle procedure attinenti alla vigilanza governativa sulle società cooperative, e in particolare del procedimento amministrativo che porta al provvedimento di liquidazione coatta amministrativa, ricordiamo che tale provvedimento è previsto dall'[articolo 2545-terdecies](#), cod. civ.. Non è propriamente un provvedimento di tipo sanzionatorio, quali quelli storicamente previsti dall'[articolo 11](#), D.Lgs. 1577/1947, ma si concretizza come una procedura di tipo concorsuale, regolamentata dalla c.d. Legge Fallimentare ([Titolo V](#), R.D. 267/1942), modificata successivamente dalla L. 400/1975, nonché recentemente dal D.Lgs. 14/2019.

A sua volta, anche l'[articolo 12](#), D.Lgs. 220/2002, formulò una distinzione di tale provvedimento dagli altri, di tipo sanzionatorio, che, previo parere della Commissione centrale per le cooperative, possono essere adottati dall'autorità di vigilanza.

La liquidazione coatta amministrativa, infatti, può essere ritenuta di maggior favore per le cooperative rispetto a quella fallimentare, considerato che in tale procedura, oltre all'interesse della massa creditoria, a essere perseguito è anche l'interesse pubblico.

I presupposti per l'adozione della liquidazione coatta amministrativa ricorrono in presenza di un effettivo stato di insolvenza e il relativo decreto può essere emanato in qualsiasi momento dall'autorità di vigilanza, anche direttamente su proposta del revisore, senza la preventiva diffida. Ancora, tale provvedimento può essere adottato, anche in assenza di attività ispettiva, su documentata richiesta del

legale rappresentante *pro tempore*, ovvero come atto dovuto allorché il Tribunale dichiara l'insolvenza del sodalizio.

Nel merito, tuttavia si segnala come la disciplina relativa sia in totale evoluzione, infatti, con la L. 155/2017, recante “*Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza*”, si intendeva riorganizzare la materia, riavvicinando all'alveo dell'ordinaria procedura concorsuale di natura giudiziaria il procedimento, e limitando i casi di intervento sul piano amministrativo.

Come già accennato, in attuazione della delega, è stato emanato il D.Lgs. 14/2019, che rivisita la previgente normativa attraverso nuove prescrizioni, la cui entrata in vigore è stata, solo per alcuni articoli, prevista entro 30 giorni dalla pubblicazione, mentre la parte più significativa, proprio per consentire un graduale adeguamento, entrerà in vigore solo allorché siano decorsi 18 mesi.

La proposta di liquidazione coatta amministrativa formulata dal revisore

Al contrario della proposta del provvedimento sanzionatorio di scioglimento, in cui la valutazione dei presupposti da parte del revisore sulle previsioni dell'[articolo 2545-septiesdecies](#), cod. civ. (ovvero sull'inerzia degli amministratori nel caso ricorrano i presupposti di cui all'[articolo 2545-duodecies](#) cod. civ., o, infine, al ricorrere delle fattispecie di cui all'articolo 2522, cod. civ.), porta alla proposta di sanzionare con un provvedimento di natura estintiva l'irregolare attività della cooperativa, la proposta di liquidazione coatta amministrativa non presuppone un comportamento irregolare da parte degli amministratori, ma si basa sulla personale valutazione da parte del revisore del ricorrere di un potenziale stato di insolvenza.

Appare chiaro, infatti, come, in questo caso, la proposta debba basarsi non solo su valori quantitativi, ma anche e soprattutto su una valutazione di tipo qualitativo sia delle carenze di attivo e delle situazioni debitorie sia della reale consistenza e liquidabilità delle poste attive.

È poi determinante la rappresentazione della volontà dei soci fornita dal legale rappresentante in ordine alla possibilità di recuperare una regolare gestione, unitamente alla presentazione di un concreto piano di rientro, ovvero della volontà di ricontrattare i debiti o di ricorrere a una procedura concorsuale di concordato preventivo.

In tal caso, il revisore irrognerà preventivamente una diffida finalizzata a sanare la posizione dell'ente, concedendo un lasso di tempo e proponendo l'adozione del provvedimento solo in sede di accertamento, allorché riscontri la mancata regolarizzazione e il concretizzarsi dell'ipotesi di insolvenza.

Il concetto di insolvenza

Quanto al concetto di insolvenza, è il caso di richiamare l'attenzione sulla novella codicistica introdotta dalla riforma del 2003, che ha risolto la discrasia un tempo presente tra la definizione di insolvenza prevista dal codice civile e quella propria delle previsioni della Legge Fallimentare.

Si riportano di seguito le 2 diverse previsioni legislative, confrontando il vigente [articolo 2545-terdecies](#), cod. civ., con il previgente [articolo 2540](#), cod. civ..

Articolo 2545-terdecies, cod. civ.	Previgente articolo 2540, cod. civ.
In caso di insolvenza della società, l'autorità governativa alla quale spetta il controllo sulla società dispone la liquidazione coatta amministrativa. Le cooperative che svolgono attività commerciale sono soggette anche al fallimento. La dichiarazione di fallimento preclude la liquidazione coatta amministrativa e il provvedimento di liquidazione coatta amministrativa preclude la dichiarazione di fallimento.	Qualora le attività della società, anche se questa è in liquidazione, risultino insufficienti per il pagamento dei debiti, l'autorità governativa alla quale spetta il controllo della società può disporre la liquidazione coatta amministrativa. Sono tuttavia soggette al fallimento le società cooperative che hanno per oggetto una attività commerciale, salve le disposizioni delle leggi speciali.

Come si può verificare, è ora presente una più specifica previsione dell'alternatività e della reciproca preclusione tra fallimento e liquidazione coatta amministrativa.

Nel nuovo testo, inoltre, non si rileva più la definizione dello stato di insolvenza. Peraltro, la dottrina prevalente e la giurisprudenza non hanno, in passato, considerato efficace tale definizione, rifacendosi piuttosto a quella data dalla Legge Fallimentare in ordine all'impossibilità dell'ente di far fronte alle obbligazioni contratte, anche nel caso in cui alla carenza di liquidità si accompagni la presenza di un patrimonio di difficile smobilizzazione.

Ancora, è possibile rilevare come la L. 155/2017 abbia esplicitamente richiamato *“l'attuale nozione di insolvenza di cui all'articolo 5, R.D. 267/1942”* e come il D.Lgs. 14/2019 - *“Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza”* - ne abbia conformemente fornita identica definizione, quale

“lo stato del debitore che si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni”.

Il procedimento di decretazione della liquidazione coatta e la nomina del liquidatore

Il verbale di revisione con la proposta di liquidazione coatta amministrativa viene, quindi, trasmesso all'autorità di vigilanza; l'ufficio valuta le risultanze e la documentazione allegata e, ove ritenga ne ricorrano i presupposti, avvia il procedimento ai sensi dell'[articolo 7](#), L. 241/1990.

La divisione ministeriale competente invia, quindi, una formale comunicazione al legale rappresentante *pro tempore* della cooperativa, con la quale, sulla base delle risultanze del verbale, rileva la potenziale condizione di insolvenza, informandone per conoscenza la sezione fallimentare del Tribunale competente per territorio, la CCIAA e, nel caso la cooperativa aderisca a un'associazione nazionale di rappresentanza, l'associazione stessa.

Decorso il tempo concesso per le controdeduzioni e valutate le stesse, nel caso siano state presentate, se l'ente ha dimostrato di aver superato le criticità riscontrate il procedimento si conclude con un'archiviazione; in difetto si predispone il D.M. di liquidazione coatta amministrativa con la contestuale nomina del liquidatore, che, unitamente a un appunto esplicativo, viene sottoposto alla firma del Ministro.

Il suddetto D.M. viene quindi notificato, oltre alle Amministrazioni precedentemente citate, anche allo stesso Commissario e al Ministero della giustizia, al fine della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

La procedura di scelta del liquidatore

Le modalità di scelta del commissario liquidatore variano a seconda che la cooperativa aderisca o meno a un'associazione di rappresentanza.

In caso positivo viene richiesta all'associazione una terna di nominativi di professionisti di fiducia della stessa, tra cui viene poi sorteggiato il soggetto che assumerà l'incarico.

Se, invece, la cooperativa non è aderente ad alcuna associazione, il nominativo viene sorteggiato tra i professionisti iscritti nella *"Banca dati dei professionisti interessati alla attribuzione di incarichi ex articoli 2545-terdecies, 2545-sexiesdecies, 2545-septiesdecies, secondo comma e 2545-octiesdecies, cod. civ."* tenuta presso il Mise.

In particolare, le procedure di individuazione del commissario liquidatore e di accettazione dell'incarico sono indicate nella [circolare Mise n. 127844/2018](#), che così dispone:

"Una volta individuato il professionista cui affidare un determinato incarico, la Direzione generale competente comunica allo stesso - a mezzo pec - l'avvenuta individuazione, invitandolo entro 3 giorni lavorativi dalla consegna del medesimo messaggio pec a confermare la propria disponibilità all'assunzione dello stesso, esplicitando esclusivamente la tipologia di incarico e gli estremi camerali della cooperativa interessata dalla procedura. Successivamente alla conferma della disponibilità si procede alla formalizzazione del decreto di nomina e notifica dello stesso, con conseguente necessità di acquisire dal professionista medesimo la formale accettazione dell'incarico, corredata della dichiarazione circa l'insussistenza di cause di incompatibilità e inconferibilità".

Per completezza si rammenta che, come previsto dall'[articolo 198](#), L.F., nei casi in cui ritenuto necessario, l'autorità di vigilanza può nominare un *"comitato di sorveglianza di 3 o 5 membri scelti fra persone particolarmente esperte nel ramo di attività esercitato dall'impresa, possibilmente fra i creditori"*.

I compiti del liquidatore appena nominato

È opportuno, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, prendere nota di quali sono le prime incombenze del neo commissario liquidatore, almeno per il primo semestre successivo alla ricezione dell'incarico.

Il commissario liquidatore neominato sarà tenuto a:

- comunicare all'Amministrazione, a mezzo pec, l'accettazione dell'incarico;
- notificare, entro 10 giorni dalla nomina, mediante la comunicazione unica al Registro Imprese competente per territorio, il proprio indirizzo di pec, e iscrivere la propria nomina;
- prendere le consegne dell'ente e convocare il cessato legale rappresentante per l'audizione/interrogatorio;
- predisporre il registro, vidimato presso la CCIAA competente per territorio, nel quale annotare le operazioni svolte;
- trasmettere all'autorità di vigilanza il verbale di consegna della documentazione sociale, l'inventario dei beni e una dettagliata analisi delle problematiche esistenti, unitamente alla situazione economico-patrimoniale;
- comunicare, entro un mese dalla nomina, ai sensi dell'[articolo 207](#), L.F., *"a ciascun creditore, a mezzo pec e, in caso, a mezzo lettera raccomandata o telefax presso la sede dell'impresa o la residenza del creditore, il suo indirizzo di pec e le somme risultanti a credito di ciascuno secondo le scritture contabili e i documenti dell'impresa. Contestualmente il commissario invita i creditori a indicare il loro indirizzo di pec. Analoga comunicazione è fatta a coloro che possono far valere domande di rivendicazione, restituzione e separazione su cose mobili possedute dall'impresa"*;
- predisporre, ove sia già stato dichiarato lo stato di insolvenza, la relazione alla Procura della Repubblica ai sensi dell'[articolo 33](#), L.F. e, in difetto, richiedere la dichiarazione di insolvenza da parte del Tribunale;
- depositare, entro 90 giorni dalla data del provvedimento di liquidazione, lo stato passivo presso il competente Tribunale e inviare tempestivamente copia dello stesso all'autorità di vigilanza;
- chiedere l'autorizzazione alla chiusura della liquidazione senza ulteriori formalità, ove si accerti l'assoluta mancanza di attivo all'esito di documentate ricerche, a norma dell'[articolo 2](#), L. 400/1975, previo deposito dello stato passivo presso il Tribunale competente;

– inviare all'autorità di vigilanza la relazione semestrale prevista dall'[articolo 205](#), L.F., corredata del conto di gestione e di copia dell'estratto del conto corrente bancario. Copia della citata relazione, depurata da eventuali informazioni che possano causare pregiudizio per la procedura, deve inoltre essere inviata a mezzo pec al Registro Imprese, ai creditori e ai titolari di diritti sui beni.

La conclusione della liquidazione

Sarebbe impossibile descrivere sinteticamente la complessità della procedura liquidatoria, per l'elevato numero di adempimenti e di atti che debbono essere posti in essere e che la contraddistinguono. In questa sede ci si limita a osservare che il liquidatore dovrà svolgere la procedura fino alla definitiva conclusione con il riparto finale del ricavato.

La tempistica può variare sensibilmente (da pochi mesi a molti anni), soprattutto in relazione ai contenziosi giudiziali che possono caratterizzare le delicate fasi dell'accertamento del passivo (dalle impugnative alle insinuazioni tardive, etc.) e della liquidazione dell'attivo (dal recupero della disponibilità dei beni alla loro alienazione).

I casi in cui il provvedimento proposto dal revisore non può essere adottato

Sviluppate sinteticamente le fasi della procedura, l'analisi in corso potrà procedere evidenziando le 2 fattispecie al ricorrere delle quali la proposta di liquidazione coatta amministrativa, avanzata dal revisore, non riesce a concretizzarsi.

Il Tribunale dichiara il fallimento della cooperativa, nelle more dell'avvio e dell'adozione del procedimento da parte dell'autorità di vigilanza

Sia la norma civilistica sia la Legge Fallimentare prevedono la possibilità del fallimento per le cooperative diverse dalle agricole, che, in qualità di imprese, svolgono attività commerciale, avendo dimensioni e requisiti che ne ammettono la fallibilità.

Le 2 procedure seguono il principio della prevenzione, per cui l'apertura del fallimento esclude la liquidazione coatta e viceversa.

Nelle more del complesso procedimento di valutazione dei verbali e di avvio di quello per l'adozione del provvedimento la cooperativa si scioglie ed è cancellata dal Registro Imprese

Com'è noto, la giurisprudenza e la dottrina hanno avuto posizioni diverse in ordine alla valenza estintiva della società della cancellazione dal Registro Imprese. Ma ormai non sembrano esserci dubbi, almeno

per quanto riguarda le società. Si è preso atto, infatti, delle sentenze della Suprema Corte che sanciscono l'estinzione della società anche in pendenza di rapporti giuridici in relazione ai quali si verifica un fenomeno successorio, per cui i creditori, salve le eventuali responsabilità del liquidatore, possono rivalersi nei confronti dei soci, limitatamente a quanto distribuito in sede di liquidazione.

La sola eccezione a tale interpretazione è rappresentata dall'[articolo 28](#), comma 4, D.Lgs. 175/2014, che così prescrive:

“Ai soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi, l'estinzione della società di cui all'articolo 2495, cod. civ., ha effetto trascorsi 5 anni dalla richiesta di cancellazione del Registro Imprese”.

Per quanto sopra, è prassi consolidata che, preliminarmente all'avvio del procedimento di liquidazione coatta amministrativa e all'emanazione del relativo provvedimento, l'ufficio competente del Ministero verifichi ripetutamente che la cooperativa sia ancora esistente presso il Registro Imprese, interrompendo in caso contrario il procedimento.