

# La revisione ha funzione di assistenza

di Enrico Maria Lovaglio - revisore di enti cooperativi e società di mutuo soccorso

*La revisione cooperativa assiste l'ente vigilato per contribuire al miglioramento progressivo di gestione; contemporaneamente, ne accerta l'osservanza della disciplina generale e speciale, che, giustificandone il riconoscimento legittimo dello status giuridico, ne assicura il diritto ai benefici di legge. L'eventuale ricorso alla diffida, lungi dall'affermare l'ingerenza del potere esecutivo sull'impresa mutualistica, invocando il ripristino della gestione conforme allo schema legale, sembra il sistema regolatorio più idoneo per evitarne lo scioglimento, se non è in grado di trovare, in sé, il risanamento necessario.*

## L'ente cooperativo è un'impresa mutualistica soggetta a vigilanza

L'oggetto della vigilanza sugli enti cooperativi è previsto dal D.Lgs. 220/2002, che attribuisce ai revisori il ruolo di fornire agli organi di direzione e di amministrazione degli enti succitati i suggerimenti e i consigli ritenuti maggiormente idonei per contribuire al miglioramento della gestione, elevandone con ciò l'attitudine al rispetto del principio di democrazia interna, oltreché promuovere la partecipazione, effettiva, dei soci alle vicende societarie.

Lo Stato riconosce, all'ente cooperativo, una funzione di carattere sociale, giustificandone, di conseguenza, l'assoggettamento a controlli peculiari, atti ad accertare il carattere mutualistico di gestione, sottoponendo l'ente succitato a verifica amministrativo-contabile. Quei controlli si aggiungono, nello specifico, a quelli che possono essere eseguiti dall'Autorità finanziaria, nonché dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale; dette Autorità, infatti, vigilano diversamente, secondo le rispettive competenze, sulle società, ivi comprese quelle cooperative, ai cui controlli sono sottoposte per le medesime ragioni ascritte alla disciplina generale delle imprese.

In pratica, se l'ente cooperativo afferma di corrispondere ai bisogni sociali che promanano dalla comunità, assumendosi perciò la responsabilità di gestire la propria impresa secondo i principi di mutualità prescritti dalla disciplina speciale, non può esimersi dall'annoverare una compagine sociale effettiva, numericamente e qualitativamente partecipativa alle proprie vicende societarie e allo scambio mutualistico, nel rispetto del principio di trattamento paritario tra i soci cooperatori. L'ente cooperativo in questione, quindi, non ha alternative al perseguimento dei

propri scopi mutualistici, secondo logiche societarie tipicamente imprenditoriali, che, strumentalmente, possono accettarne una condotta di gestione limitatamente lucrativa.

Ad esempio, l'ente cooperativo che agisca in osservanza dello schema legale stabilito dalla disciplina speciale, essendo stato costituito al fine di perseguire scopi eminentemente mutualistici - a cui, per ipotesi, adempie - non può permettersi di svolgere la propria funzione sociale noncurante dei principi generali di economicità che debbono governare la gestione; detti principi, stabiliti dalla disciplina vigente per ciascuno dei tipi imprenditoriali conosciuti, ne vincolano, evidentemente, le scelte gestionali. Nella fattispecie, l'ente succitato non può compromettere l'integrità del patrimonio a fini diversi dalla copertura di disavanzi pregressi di gestione. Ulteriormente, deve assicurare alle proprie finanze un equilibrio sostanziale e deve instaurare rapporti di lavoro con i soci esclusivamente in funzione del perseguimento degli scopi mutualistici, conformemente alla legislazione vigente.

Il carattere di mutualità dell'ente cooperativo, connotandone peculiarmente gli atti d'indirizzo gestionale, ispira la realizzazione della funzione sociale, attribuendo, in cambio, il diritto alla promozione e al favore dello Stato, che richiede un impegno assiduo al miglioramento progressivo del metodo cooperativo, a beneficio dell'intera comunità. Pertanto, qualora l'ente cooperativo sia incapace di trovare, in sé, lo slancio idoneo a consentirne l'avveramento, troverebbe, nella vigilanza cooperativa, il sostegno adeguato, che sollecita all'uopo i rispettivi organi di amministrazione e di direzione.

All'Autorità amministrativa di vigilanza cooperativa il Legislatore ha attribuito un duplice ruolo.

- 1) di controllo, per verificare se l'ente cooperativo abbia i requisiti legali caratteristici della propria forma giuridica, nonché per riscontrarne il perseguimento effettivo delle finalità mutualistiche a questi correlate; e
- 2) di assistenza, allo scopo di suggerire, ai rispettivi organi di amministrazione e direzione, il metodo più adatto a favorirne il miglioramento della gestione, assicurandone il perdurare del carattere democratico.

Se l'ente cooperativo fosse privato del ruolo sociale che, al contrario, deve orientarne l'agire secondo il metodo mutualistico, non avrebbe alcun senso sottoporlo al controllo studiato appositamente per indagarne l'effettività dei requisiti legali, caratteristici della sua forma giuridica. Né, di conseguenza, all'ente in questione potrebbe essere legalmente riconosciuto il merito all'interesse dello Stato e all'assistenza; né, il favore dello Stato al suo incremento, che il Legislatore assicura esclusivamente agli enti cooperativi realmente mutualistici, di cui riconosce il valore e la funzione sociale, poiché adempiono ai propri scopi sociali in osservanza dello schema legale che deve conformarne la figura giuridica.

### La diffida al ripristino della gestione mutualistica e le ipotesi di commissariamento

L'ente cooperativo, che si professi all'altezza di impiegare risorse economiche e professionali a vantaggio esclusivo della comunità, nella quale svolge la propria funzione sociale d'impresa e alla quale ha assicurato la prosecuzione della propria attività societaria in osservanza del metodo mutualistico, non può, da un certo momento in poi, agire in spregio alla disciplina generale e speciale che deve connotare la gestione virtuosa d'impresa.

Nell'ipotesi in cui l'ente cooperativo abbia commesso irregolarità di gestione talmente gravi e reiterate da scardinare irreparabilmente il carattere mutualistico, sarebbe condannato alla sanzione della cancellazione dall'Albo nazionale degli enti cooperativi e addebitato di scioglimento per atto dell'Autorità, ai sensi dell'[articolo 2545-septiesdecies](#), cod. civ., o dell'[articolo 223-septiesdecies](#), disposizioni per l'attuazione del codice civile.

Invece, nell'ipotesi in cui l'ente cooperativo abbia, pure, commesso irregolarità di gestione similmente gravi, senza subire, però, l'irreparabile danneggiamento del proprio carattere di mutualità, la rispettiva gestione può essere affidata alle cure del commissario governativo; in particolar modo, qualora l'Autorità amministrativa di vigilanza abbia accertato il compimento di una o più irregolarità di gestione, suscettibili di specifico adempimento.

Nei casi succitati, l'Autorità amministrativa di vigilanza, esperita non utilmente la c.d. diffida ad annullare gli effetti delle irregolarità commesse dall'ente cooperativo - che, non avendo trovato, in sé, il risanamento necessario, è stato sollecitato, invano, a riprendere con urgenza il cammino della legalità - può nominare il commissario governativo, eventualmente senza ricorrere, fisicamente, alla rimozione del rispettivo legale rappresentante. Infatti, laddove le irregolarità contestate all'ente succitato siano suscettibili di adempimento specifico, l'incarico di commissario può essere affidato al suo legale rappresentante, benché non utilmente diffidato anzitempo, oppure a uno dei componenti dell'organismo che ne esercita il controllo.

Ulteriormente, l'Autorità amministrativa di vigilanza cooperativa può commissariare l'ente cooperativo ai sensi dell'[articolo 2545-sexiesdecies](#), cod. civ., nell'ipotesi in cui, riscontrato il compimento di irregolarità di funzionamento, benché rimovibili con il mero impiego di correttivi specifici, abbiano causato conseguenze tali da rendere, ragionevolmente, consigliabile il sostegno da parte di un commissario terzo.

Ulteriormente, l'Autorità amministrativa di vigilanza cooperativa può nominare il commissario governativo ai sensi dell'[articolo 2545-sexiesdecies](#), cod. civ., anche nell'ipotesi in cui detto organismo non abbia trovato in sé modo di intraprendere il cammino di risanamento patrimoniale e finanziario

dell'ente presieduto, rilevandone precocemente la crisi d'impresa, al fine dell'adozione tempestiva di misure idonee a superarla o regolarla. Infatti, quell'organismo di amministrazione, benché diffidato ad adempiere ai propri obblighi di segnalazione ai c.d. organismi di composizione della crisi d'impresa o diffidato a risolvere le inefficienze organizzative dell'ente presieduto, foriere di produrre disavanzi di gestione, potrebbe disattendere il sollecito dell'Autorità amministrativa di vigilanza, causando, perciò, all'ente cooperativo in crisi le conseguenze amministrative e pecuniarie del caso.

Il Legislatore, attribuita all'Autorità amministrativa di vigilanza, che accerta il carattere mutualistico dell'ente cooperativo, la facoltà di impartire diffida al ripristino della propria conformazione giuridica, le conferisce, quindi, la responsabilità di tutelare sia gli interessi particolari dei soci e dei terzi, con i quali l'ente succitato realizza la propria attività sociale d'impresa, sia gli interessi generali della comunità, il cui sistema economico e sociale è ritenuto, parimenti, meritevole di protezione dalle conseguenze di condotte cooperative illegali, irrispettose dei principi e dei metodi mutualistici, che, al contrario, debbono costituire, continuamente, il riferimento esclusivo.

In pratica, il D.Lgs. 220/2002, sulla revisione degli enti cooperativi, conferisce all'Autorità amministrativa di vigilanza cooperativa la facoltà di diffidare l'ente vigilato onde sollecitarne i rispettivi organi di amministrazione all'annullamento degli effetti provocati da gestioni irregolari; beninteso, qualora l'Autorità in questione le valuti, ragionevolmente, annullabili nei termini di legge. L'ente vigilato, formalmente addebitato delle rispettive irregolarità alla formulazione del giudizio finale di revisione, è, quindi, indotto al risanamento entro il termine accordato (non inferiore a 30 giorni e non superiore a 90 giorni, ex [articolo 13](#), D.M. 6 dicembre 2004); giunto a quel termine, l'Autorità amministrativa di vigilanza accerta se la diffida abbia, effettivamente, provocato i risultati desiderati. L'annullamento degli effetti conseguenti al compimento di irregolarità di gestione, entro il termine legale che può essere accordato all'ente cooperativo, non può essere parziale. Qualora l'ente cooperativo, senza giustificato motivo, non vi ottemperi completamente, è soggetto alla sanzione amministrativa di maggior rilievo, in considerazione alle irregolarità residue, nonché a sanzione pecuniaria. Quest'ultima di importo, almeno, pari al contributo biennale di revisione, eventualmente maggiorato sino a 3 volte, da irrogare secondo criteri e procedure da definirsi a opera del Mise.

### La diffida per sollecitare l'ente cooperativo alla vigilanza

Lo Stato conferisce all'Autorità di vigilanza cooperativa l'Autorità di sollecitare formalmente gli amministratori dell'ente cooperativo a consentirne lo svolgimento delle funzioni di vigilanza; detti

amministratori, sottraendovisi, oppure rendendosi irreperibili allorché la vigilanza debba essere disposta nei confronti degli enti cooperativi dai medesimi presieduti, vengono opportunamente diffidati a consentire la revisione. Resta ferma la disciplina dell'[articolo 2638](#), comma 2, cod. civ., che sanziona amministratori, direttori generali, dirigenti, soggetti preposti alla redazione dei documenti contabili della società, nonché sindaci e liquidatori, che ostacolano consapevolmente l'esercizio delle funzioni di vigilanza.

Comportandosi ostativamente, oppure rendendosi irreperibili all'Autorità amministrativa di vigilanza, gli amministratori dell'ente cooperativo evidenziano una loro presumibile irregolarità e immaginano di potersi sottrarre, impuniti, all'addebito del provvedimento amministrativo di maggiore rilievo, in relazione alle proprie fattispecie irregolari.

L'intento dell'Autorità amministrativa di vigilanza, che sollecita l'ente cooperativo alla revisione, diffidando gli amministratori a interrompere un eventuale comportamento ostativo, è il medesimo con cui l'Autorità medesima diffida l'ente cooperativo che, diversamente, accetta di sottoporsi al suo controllo per indurre i rispettivi amministratori a sanare le irregolarità di gestione contestate all'ente cooperativo che presiedono. L'Autorità amministrativa di vigilanza, in entrambi i casi, si prefigge di tutelare gli interessi particolari dei soci e di terze economie, nonché gli interessi generali della comunità, dalle conseguenze distorsive arrecate al sistema economico e sociale da una condotta di gestione irrispettosa dello schema legale cooperativo.

Accertato il comportamento ostativo, oppure l'irreperibilità, l'Autorità amministrativa di vigilanza addebita all'ente cooperativo il provvedimento di scioglimento coattivo, ai sensi dell'[articolo 2545-septiesdecies](#), cod. civ., o dell'[articolo 223-septiesdecies](#), disposizioni per l'attuazione del codice civile.

L'addebito è comunicato, entro 30 giorni, all'Agenzia delle entrate, cosicché questa possa tentare l'azione accertativa e di riscossione. Al Fondo mutualistico, invece, il compito di tentare la ripetizione del patrimonio residuo, ai sensi dell'[articolo 2514](#), comma 1, lettera d), cod. civ., dall'ente sottrattosi alle funzioni amministrative di vigilanza. La Direzione generale pmi ed enti cooperativi del Mise, con nota 10 luglio 2008, in relazione a ipotesi di comportamento ostativo o irreperibilità dell'ente cooperativo, aveva già reso noto alle Autorità competenti che la gestione commissariale ai sensi dell'[articolo 2545-sexiesdecies](#), cod. civ., non può essere applicata all'ente cooperativo il cui funzionamento irregolare sia esclusivamente presunto, come anche nell'ipotesi in cui i rispettivi organi di amministrazione si sottraggano alle funzioni di vigilanza disposte nei confronti dell'ente che presiedono. La gestione commissariale, infatti, scaturisce, necessariamente, da irregolarità di gestione contestate all'ente cooperativo, in contraddittorio e in riferimento a comportamenti non legali, certi e

dimostrabili. Tra l'altro, per quanto concerne le ipotesi ostative all'esercizio delle funzioni amministrative di vigilanza, il Ministero competente richiede, da tempo, l'intervento della GdF, in forza di convenzione, allo scopo di elevare l'efficacia dei controlli protesi alla prevenzione, ricerca e contrasto di violazioni commesse dalle imprese a danno degli interessi economici e finanziari dello Stato. Con ciò, lo scioglimento coattivo dell'ente cooperativo è comunicato, entro 30 giorni, dal Mise all'Agenzia delle entrate, anche ai fini dell'applicazione dell'[articolo 28](#), comma 4, D.Lgs. 175/2014.

### I presupposti della diffida

L'Autorità amministrativa di vigilanza impartisce diffida all'ente cooperativo inosservante della disciplina generale e speciale che deve conformarne la figura giuridica, per sollecitare i rispettivi organi di amministrazione a sanare quelle irregolarità contestate all'atto della formulazione del giudizio conclusivo di revisione.

La facoltà di ricorso alla diffida non appartiene, da sempre, al sistema che disciplina le funzioni amministrative di vigilanza cooperativa, essendo stata conferita all'Autorità che le esercita solo nel 2002; ciò avvenne a opera della riforma vissuta dall'istituto, con il proposito di accentuarne maggiormente le responsabilità - di autocontrollo - su cui si fonda e ne giustifica il compito, naturalmente assistenziale, di responsabilità sociale: *“il controllo è il pensiero assillante di ogni buon cooperatore. Ogni uomo che ha responsabilità nel campo delle cooperative desidera, invoca, esige, il controllo”*<sup>1</sup>.

La facoltà di ricorso alla diffida - pratica ignota alle discipline che regolamentano, invece, i controlli eseguiti da altre Autorità, analogamente titolate all'esercizio delle funzioni competenti di vigilanza sugli enti cooperativi - conserva margini relativi di discrezionalità. Il Legislatore, ritenendo, appunto, di incardinare il sistema di vigilanza cooperativa sul principio dell'autocontrollo, preferisce non informarlo a un elenco precostituito di fattispecie irregolari, rispetto alle quali debba scattare un automatismo, già programmato nei dettagli, in funzione del loro contrasto.

In generale, l'Autorità amministrativa di vigilanza impartisce diffida a scopo riparatorio, laddove, pur avendo riscontrato il compimento di atti gestionali più o meno gravi, supponga di riuscire a ottenere l'effetto desiderato, sollecitando quindi gli amministratori alla conclusione dei comportamenti illegittimi. A titolo di esempio, l'ente cooperativo irregolare non può evitare la diffida al ripristino

---

<sup>1</sup> Articolo 42, Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, 14 maggio 1947.

dell'effettività o della numerosità inerente alla propria compagine sociale; all'osservanza delle disposizioni di statuto e di regolamento, se violate, reiteratamente e gravemente; alla revisione del bilancio di esercizio a opera di una società di certificazione nei casi in cui questa sia richiesta.

Al contrario, l'Autorità amministrativa di vigilanza non impartisce - inutilmente - diffida, se riscontra il compimento di irregolarità di gestione tali da privare di ogni efficacia qualsiasi tentativo di sollecitare l'ente cooperativo a riappropriarsi dei propri requisiti giuridici. Nello specifico, l'Autorità amministrativa di vigilanza esercita immediatamente il ruolo responsabile, di tutela del sistema economico e sociale, addebitando con urgenza all'ente cooperativo il provvedimento amministrativo di maggiore rilievo ai sensi del D.Lgs. 220/2002, onde evitare alla comunità l'aggravio ulteriormente arrecato dal protrarsi di condotte gestionali irregolari, a opera di enti cooperativi situati al di fuori dello spazio ideale che ne delimita i confini di legalità.

Se, all'indomani della riforma vissuta dalla vigilanza cooperativa, la diffida all'annullamento degli effetti di condotte irregolari di gestione fu considerata non evitabile, le fu poi riconosciuta la funzione di sollecito dell'ente cooperativo alla conclusione di condotte irregolari di gestione, esclusivamente nell'ipotesi in cui, pur constatata la gravità, fossero ragionevolmente eliminabili nei termini di legge. Si immagini che l'ente cooperativo irregolare sia, inopportuno, sottoposto alla diffida ad annullare le perdite pregresse d'esercizio, talmente cospicue da renderne chiaramente impossibile il reperimento della necessaria provvista finanziaria. Il sistema economico e sociale non ne trarrebbe alcun giovamento, soffrendo, piuttosto, il disagio provocato dal protrarsi della situazione di crisi, patrimoniale e finanziaria, in cui l'ente cooperativo, diffidato inopportuno, versa senza alcuno scampo. In primo luogo, il disagio arrecato ai rispettivi soci; in secondo luogo, il disagio arrecato a terze economie, con cui l'ente succitato può avere stabilito rapporti giuridici, pure subordinati al tentativo di proseguirne l'attività d'impresa; in terzo luogo, il disagio dei propri amministratori, che ne accentua le responsabilità personali. Tanto meno appare utile la diffida nel caso in cui l'ente cooperativo, che attraversa un periodo di crisi finanziaria temporanea, poiché non realizza con sistematicità i propri crediti commerciali è, di conseguenza, incapace a onorare il debito erariale alle scadenze. In tal caso, può essere solo utilmente consigliato a estinguere completamente quel debito, considerato che, ad esempio, l'Erario potrebbe accoglierne con favore l'istanza di rateizzazione.

Diversamente, se l'estinzione del debito erariale sia preclusa dallo stato, palesemente irreversibile, di decozione patrimoniale e finanziaria dell'ente cooperativo, l'Autorità amministrativa di vigilanza provvede immediatamente con liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'[articolo 2545-terdecies](#), cod. civ.,

considerato che l'irrogazione di diffida non svolgerebbe alcuna funzione preliminare, prolungandone, anzi, non utilmente, la situazione di insolvenza, a detrimento del sistema economico e sociale.

### Anche la diffida implica propositi assistenziali

L'Autorità amministrativa di vigilanza cooperativa impartisce, perciò, diffida all'ente cooperativo non regolare se può, ragionevolmente, sostenere che questo, benché non trovi, in sé, il risanamento necessario, manifesti, potenzialmente, la propria abilità ad annullare, nei termini di legge, gli effetti distorsivi arrecati al sistema economico e sociale a causa del proprio sistema di condotta.

Immaginando che l'ente cooperativo non rispetti, volontariamente, la disciplina generale e speciale che deve connotarne la figura giuridica, essendo gestito con criteri deteriori, la diffida vi implica uno scopo deterrente; tuttavia, nell'ipotesi in cui non sortisca l'effetto desiderato, costituisce per l'ente cooperativo il preludio al provvedimento amministrativo di maggiore rilievo, rispetto alle irregolarità residue, a scopo auspicabilmente riparatorio o concludente.

All'Autorità amministrativa di vigilanza, dunque, è conferita la responsabilità di porre il sistema economico e sociale in sicurezza rispetto a gestioni cooperative deprecabili, condotte in spregio ai diritti dei soci e di terze economie.

Immaginando, invece, che l'ente cooperativo, incapace o inconsapevole, non rispetti, involontariamente, la disciplina generale e speciale che deve connotarne la figura giuridica, l'Autorità amministrativa di vigilanza, riscontrata la potenziale abilità ad annullare, nei termini di legge, gli effetti distorsivi arrecati al sistema economico e sociale dal proprio sistema di condotta, ricorre alla diffida, in primo luogo allo scopo di suscitare consapevolezza nei rispettivi organi di amministrazione, in secondo luogo allo scopo di sollecitare detti organi di amministrazione a intraprendere il giusto cammino, in direzione del traguardo dell'autoefficacia e dell'autodeterminazione. Quel cammino, se percorso con successo, provocherà l'emersione delle potenzialità, gestionali e organizzative, latenti nell'ente cooperativo diffidato, inducendo gli organi di amministrazione e direzione della cooperativa al governo efficace delle proprie scelte, decisioni e azioni. All'ente cooperativo che si sia riappropriato del proprio potenziale e abbia ripreso piena consapevolezza dei propri limiti, l'Autorità amministrativa di vigilanza riconosce, infatti, la completa funzione sociale, giustificandone perciò il diritto al favore e alla promozione dello Stato.