

## I sistemi di amministrazione e controllo: dalla riforma societaria alla riforma della revisione legale

di Paolo Moretti

**C**on la riforma della revisione legale dei conti introdotta dal D.Lgs. n. 39/2010, lo scenario dei sistemi di amministrazione e controllo si è maggiormente delineato e precisato e l'evoluzione normativa ha in parte modificato il suo percorso. Si è passati, infatti, da un sistema, quello previsto dalla **riforma delle società del 2003**, in cui una precisa scelta di politica del diritto è stata quella di rimettere all'**autonomia delle parti** la **scelta del modello di governo societario**, attribuendo rilevanza centrale all'organo amministrativo, ad un sistema che induce a preferire il **metodo tradizionale** a fronte di un **rafforzamento** ed una ulteriore **specificazione** delle **competenze del collegio sindacale**.

La *corporate governance*, pur non essendo una tematica recente, ha assunto, negli ultimi anni, una notevole importanza. Il verificarsi di clamorosi scandali finanziari ha messo in evidenza la necessità di riflettere sulle regole del governo delle imprese, prestando particolare attenzione alla struttura organizzativa societaria, ai processi decisionali, ai sistemi di controlli e quindi di dettare precise regole. Le tante tematiche connesse al governo societario rappresentano, perciò, terreno di interesse per molti operatori giuridici ed economici ed occasione di ripensamento critico dell'impianto generale dell'attuale sistema imprenditoriale, con particolare riferimento all'individuazione delle sue inefficienze e delle sue carenze strutturali e alla formulazione di opportune proposte di soluzione. È da tale ripensamento che è scaturita una diffusa pressione sui legislatori affinché, per parte loro, adottassero misure volte ad arginare gli effetti della crisi e a prevenire, con interventi mirati ai soggetti dell'attività imprenditoriale, il ripetersi di situazioni di dissesto.

### Sistemi di amministrazione e controllo delle società di capitali

Tra gli argomenti sotto i riflettori, si trova soprattutto quello dei sistemi di amministrazione e controllo delle società di capitali.

Per ciò che riguarda l'Italia, la riforma del diritto societario (1) ha innovato il modello organizzativo che vigeva, sostanzialmente inalterato, dall'entrata in vigore del codice civile del 1942 e che era caratterizzato dalla presenza dell'Assemblea, del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale. In alternativa a questo sistema cd. tradizionale o latino è stata regolata la possibilità di avvalersi di due diversi sistemi di amministrazione e controllo, definiti, rispettivamente, monistico e dualistico, di derivazione anglosassone il primo, germanica il secondo.

Le ragioni dell'introduzione nella legislazione italiana dei nuovi modelli possono essere comprese confrontando il quadro imprenditoriale italiano con le esperienze di altri ordinamenti europei e individuando i possibili concreti vantaggi dell'adozione dell'uno o dell'altro sistema, ovvero del mantenimento di quello tradizionale. Tuttavia, come si vedrà, se dall'astratta idoneità di un sistema si passa alla sua concreta e vantaggiosa applicabi-

Paolo Moretti - Presidente dell'Istituto per il Governo Societario



Nota:

(1) D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 6.

lità nel contesto d'importazione, emerge come la scelta di uno di essi, piuttosto che di un altro, non possa non essere di fatto influenzata dalle peculiarità del sistema imprenditoriale all'interno del quale la loro adozione viene proposta.

Il tentativo è stato quello di creare nuovi strumenti in grado di far fronte alle diverse esigenze della realtà societaria italiana e idonei a favorire una corretta gestione ed un efficace controllo aziendale. Tuttavia, occorre considerare che i contesti economici e finanziari in cui sono nati tali modelli alternativi sono molto diversi da quello italiano e che la loro trasposizione ha creato taluni problemi ed incertezze.

### **Modello dualistico**

La previsione di un modello come quello dualistico, in cui il ruolo dell'Assemblea risulta ridimensionato e in cui coesistono il Consiglio di gestione e il Consiglio di sorveglianza, si propone di agevolare l'amministrazione e il controllo nelle imprese di grandi dimensioni (in cui è un dato ormai acquisito la scarsa partecipazione dei soci alle riunioni dell'Assemblea), attraverso la condivisione dell'indirizzo strategico tra i due organi. Si tratta, dunque, di un modello che, più degli altri, dovrebbe realizzare una dissociazione tra proprietà e controllo, ovvero tra il potere di comando e il potere di controllo, e che vorrebbe potenziare il ruolo dei gestori, piuttosto che quello dei soci. L'Assemblea risulta, infatti, depauperata delle sue principali funzioni e il Consiglio di sorveglianza elevato, per effetto della libertà di scelta rimessa all'autonomia statutaria, ad organo di alta direzione.

È opportuno segnalare però che proprio quest'ultimo argomento, punto di forza del sistema dualistico, rappresenta al contempo una delle sue maggiori debolezze. La possibilità di determinare diversamente

## IL PROBLEMA APERTO

### **Modello dualistico**

Nel modello dualistico il ruolo dell'**Assemblea** dei soci risulta **ridimensionato** e **coesistono** il **Consiglio di gestione** e il **Consiglio di sorveglianza**. È un modello che dovrebbe realizzare una **dissociazione** tra **proprietà** e **controllo**, o tra il potere di comando e il potere di controllo, e che vorrebbe **potenziare** il ruolo dei **gestori**, piuttosto che quello dei soci. Tuttavia, la **possibilità** di **determinare diversamente** il **modello**, per cui esso talvolta si avvicina al sistema tradizionale, talaltra se ne allontana per esaltare il ruolo di alta direzione del Consiglio di sorveglianza, rappresenta un fattore di **disomogeneità** e di **incertezza**. Inoltre, la **manca** di chiare **indicazioni**, circa le modalità di coordinamento tra i suddetti organi, rischia di creare **sovrapposizioni** o di generare **vuoti** e **problemi applicativi**.

mente il modello dualistico, per cui esso talvolta si avvicina al sistema tradizionale, talaltra se ne allontana per esaltare il ruolo di alta direzione del Consiglio di sorveglianza, rappresenta un fattore di disomogeneità e di incertezza. Inoltre, la mancanza di chiare indicazioni, circa le modalità di coordinamento tra i suddetti organi, rischia di creare sovrapposizioni o, peggio ancora, generare vuoti e problemi applicativi.

Tali aspetti critici della versione italiana di tale modello non sono senza conseguenze per ciò che riguarda il suo grado di appetibilità da parte del sistema imprenditoriale nostrano. I dati statistici dimostrano, infatti, che, a fronte di un iniziale, sia pur debole entusiasmo, soprattutto nel settore bancario, per l'adozione del sistema dualistico,

co, si è lentamente ritornati all'originario modello tradizionale.

In realtà, il sistema dualistico è nato e si è sviluppato in Germania sulla base di esigenze peculiari, attinenti alla cogestione dei lavoratori alle imprese nella grandi società capogruppo di realtà industriali articolate. In un sistema assai differente, quale quello italiano, del modello dualistico si sono intravisti, semplicemente (e, in pochi casi, sperimentati), i difetti e i costi, senza in realtà individuarvi alcun reale vantaggio.

Se si guarda, a distanza di quasi otto anni dall'entrata in vigore della riforma, alla reale presenza del modello dualistico nella realtà societaria italiana, si rileva come esso sia servito, in termini certamente estranei alle ragioni originarie della sua introduzione, a definire la *governance* di società in mano pubblica, in particolare a livello locale, non di rado servendo a soddisfare solo esigenze di tipo politico.

### **Modello monistico**

Anche il modello monistico, caratterizzato dalla

presenza all'interno del Consiglio di amministrazione del Comitato per il controllo sulla gestione, evidentemente più adatto ad una struttura proprietaria accentrata, presenta aspetti problematici che, a differenza di quanto avvenuto con il modello dualistico, ne hanno fin da subito compromesso il successo.

Si tratta, infatti, di un modello di gestione semplificato, in cui l'immediatezza della circolazione delle informazioni e il rapporto più snello e diretto tra organo amministrativo e organo di controllo mirano ad un risparmio di costi e dei tempi di acquisizione delle informazioni medesime. Esso, tuttavia, presenta il rischio concreto di una pericolosa vicinanza tra gli stessi, anche a causa di una non troppo ben delineata distinzione di ruoli e funzioni tra controllanti e controllati. I componenti del Comitato di controllo interno, in virtù della loro duplice veste di

amministratori non esecutivi e di controllori, sono, infatti, chiamati a partecipare ai processi decisionali e allo stesso tempo a compiere una attenta valutazione di conformità delle decisioni alla legge, allo statuto e ai principi di corretta gestione.

In un contesto imprenditoriale come quello italiano, tale modello si è subito scontrato con il timore che la dialettica tra controllori e controllati, ricondotta all'interno dello stesso organo, potesse approdare sostanzialmente alla paralisi dell'attività amministrativa. L'idea stessa che all'interno della «stanza dei bottoni» possano sedere soggetti indipendenti (l'art. 2409-septiesdecies c.c. stabilisce che «almeno un terzo del consiglio di amministrazione deve essere in possesso dei requisiti di indipendenza stabiliti per i sindaci dall'art. 2399») deve avere consigliato i gruppi di comando a lasciare perdere una struttura organizzativa la cui adozione

## IL PROBLEMA APERTO

### Modello monistico

Quello monistico è un **modello di gestione semplificato**, in cui l'immediatezza della circolazione delle informazioni e il rapporto più snello e diretto tra organi amministrativo e organo di controllo mirano a un **risparmio di costi e tempi di acquisizione delle informazioni**.

Esso, tuttavia, presenta il rischio di una pericolosa **vicinanza** tra gli stessi, anche a causa di una non ben delineata distinzione di ruoli e funzioni tra controllanti e controllati. I

**componenti del Comitato di controllo interno**, in virtù della loro duplice veste di amministratori non esecutivi e di controllori, sono, infatti, chiamati a partecipare ai **processi decisionali** e allo stesso tempo a compiere una attenta **valutazione di conformità** delle decisioni alla **legge**, allo **statuto** e ai **principi** di corretta **gestione**. Nel contesto imprenditoriale italiano, tale modello si è scontrato con il timore che la **dialettica** tra **controllori** e **controllati**, ricondotta all'interno dello stesso organo, potesse **paralizzare l'attività amministrativa**.

appariva come un vero e proprio salto nel buio.

E allora, sebbene l'intento del legislatore sia stato quello di mettere a disposizione delle società sistemi di amministrazione e controllo alternativi al modello tradizionale, idonei a consentire la predisposizione di una struttura organizzativa più efficiente e più funzionale al raggiungimento degli obiettivi dell'impresa, tale facoltà è rimasta sulla carta. È un dato di fatto che il modello tradizionale resti ancor oggi il più diffuso. Esso realizza, infatti, una migliore ripartizione di funzioni tra organi e, ancorché più rigido, appare in grado di soddisfare, meglio degli altri, le variegate esigenze della realtà societaria italiana.

### Nuova disciplina della revisione legale dei conti

La centralità del modello tradizionale appare oggi confermata dalla nuova disciplina della revisione legale dei

conti introdotta dal D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39 che, per taluni versi, valorizza ruolo e funzioni di tale sistema di amministrazione e controllo.

Dalla lettura del testo normativo infatti, emerge chiaramente la volontà del legislatore di rafforzare il ruolo del Collegio sindacale attribuendo allo stesso nuovi e più importanti compiti.

A norma dell'art. 13 del D.Lgs. n. 39/2010, l'Assemblea, tra l'altro, su proposta motivata dell'organo di controllo, conferisce l'incarico di revisione legale dei conti. Il testo della previsione normativa, sebbene utilizzi la generale locuzione di organo di controllo (per tale intendendosi non solo il collegio sindacale, ma anche il consiglio di sorveglianza e il comitato per il controllo sulla gestione), induce, tuttavia, a ritenere che la disposizione sia stata pensata avendo presente il modello di *governance* tradizionale e, dunque, con l'intenzione

di attribuire maggior rilievo al suo organo di controllo, ossia il Collegio sindacale.

Tale affermazione può essere agevolmente supportata partendo dalla circostanza che l'art. 13 del D.Lgs. n. 39/2010 non prevede quando la deliberazione di conferimento dell'incarico debba essere assunta. Nondimeno prevede che l'incarico abbia la durata di tre esercizi, con scadenza alla data dell'Assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo al terzo esercizio dell'incarico. Da ciò può desumersi che il revisore o la società di revisione debbano essere nominati in occasione dell'Assemblea che approva il bilan-

cio relativo all'esercizio in cui scade il precedente incarico di revisione. Poiché nel sistema dualistico il bilancio è approvato, in linea di principio, dal Consiglio di sorveglianza e non dall'Assemblea, la norma, oltre a confermare quella sensazione secondo cui la stessa è stata dettata pensando al Collegio sindacale, impone anche una sua ricostruzione per i due sistemi alternativi.

In questa prospettiva, nell'ambito del sistema tradizionale, i componenti del Collegio sindacale avranno ulteriori compiti da assolvere, tra cui quello di verificare che le modalità di svolgimento della revisione, illustrate nella dichiarazione di disponibilità dal revisore o società di revisione che ambisce ad assumere l'incarico, risultino adeguate in relazione all'ampiezza e alla complessità dell'incarico stesso. In base a quanto desumibile dalla dichiarazione di disponibilità, l'organo di controllo deve anche verificare che il revisore o la società di revisione che aspira all'incarico sia in possesso dei requisiti di indipendenza e che disponga dell'organizzazione e dell'idoneità tecnica e professionale adeguata all'ampiezza e alla complessità dell'incarico. Conseguenza immediata di questo accrescimento di poteri in capo ai componenti dell'organo di controllo è, naturalmente, un aumento delle fonti della responsabilità.

## IL PROBLEMA E LA SOLUZIONE

### Delibera di conferimento dell'incarico di revisione

— Il D.Lgs. n. 39/2010, di riforma della revisione legale dei conti, **non prevede quando la deliberazione dell'Assemblea di conferimento dell'incarico di revisione debba essere assunta.**

— Poiché il D.Lgs. prevede che **l'incarico abbia la durata di tre esercizi, con scadenza alla data dell'Assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo al terzo esercizio dell'incarico**, può desumersi che il revisore o la società di revisione debbano essere nominati in occasione dell'**Assemblea che approva il bilancio relativo all'esercizio in cui scade il precedente incarico** di revisione.

Il ruolo e la funzione dell'organo di controllo, e in particolare del Collegio sindacale, risultano poi ulteriormente rafforzati nei ccdd. Enti di interesse pubblico.

L'art. 19 del D.Lgs. n. 39/2010 attribuisce al Collegio sindacale, al Consiglio di sorveglianza e al Comitato per il controllo sulla gestione anche gli ulteriori compiti di vigilanza sul processo di informativa finanziaria; sull'efficacia dei sistemi di controllo interno, di revisione interna, se applicabile, e di gestione del rischio; sulla revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati; sull'indipendenza del revisore legale o della società di

revisione, in particolare per quanto concerne la prestazione.

Si tratta, tuttavia, di una attribuzione di funzioni che oggi, nell'ambito di un assetto che è tipico del sistema di amministrazione e controllo tradizionale, sono svolte in parte dal Consiglio di amministrazione e, in particolare, dal Comitato per il controllo interno nelle società quotate. La nuova previsione, pertanto, pone un problema di rapporto tra l'organo di controllo e il comitato *audit* e impone una soluzione di coordinamento tra i due organi che porti a bilanciare la distribuzione dei compiti e a determinare nuovamente l'equilibrio dei loro rapporti.

A conferma della valorizzazione del ruolo del Collegio sindacale compiuta dalla nuova normativa sulla revisione legale, si segnala che la disciplina di tale organo risulta profondamente modificata anche nelle società a responsabilità limitata. Il nuovo testo dell'art. 2477 c.c., infatti, estende l'obbligatorietà del collegio sindacale alle s.r.l. tenute alla redazione del bilancio consolidato e a quelle che controllano una società obbligata alla revisione legale dei conti e introduce, di fatto, ulteriori ipotesi di revisione legale dei conti.

Deve peraltro essere ricordato che nella società a responsabilità limitata l'adozione di modelli alter-

nativi di amministrazione e controllo non è stata resa possibile dalla riforma del 2003 ed è opinione piuttosto pacifica che essa non sia ammissibile.

## **Estraneità del Collegio sindacale dall'organo amministrativo**

Alla luce del quadro delineato si può allora evidenziare che il sistema di amministrazione e controllo tradizionale, caratterizzato dalla netta separazione tra il Consiglio di amministrazione, cui spetta in via esclusiva la gestione della società, e il Collegio sindacale cui compete il controllo di legalità e la vigilanza sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, abbia, nel corso degli anni, e nonostante i delicati momenti di crisi dovuti ai dissesti finanziari, funzionato bene tanto che si è ritenuto di potenziarne il ruolo e le funzioni.

L'estraneità del Collegio sindacale dall'organo amministrativo, infatti, garantisce una maggiore autonomia dell'uno rispetto all'altro e un certo grado di indipendenza del primo rispetto al secondo. E indicativo di ciò, oltre alla previsione dei requisiti di professionalità e indipendenza, è anche il fatto che i Sindaci, a differenza dei componenti degli organi di controllo previsti nel sistema dualistico e monistico, sono revocabili dall'assemblea solo per giusta causa e la delibera di revoca deve essere approvata dall'Autorità giudiziaria. Nel sistema dualistico, invece, i componenti del Consiglio di sorveglianza possono essere revocati dall'Assemblea in qualunque tempo, anche se nominati nell'atto costitutivo, salvo il diritto al risarcimento del danno se la revoca avviene senza giusta causa.

## **Considerazioni conclusive**

Certamente con la riforma della revisione legale dei conti lo scenario dei sistemi di amministrazione

## **SOLUZIONI OPERATIVE**

### **Compiti del Collegio sindacale**

I componenti del Collegio sindacale devono **verificare** che le **modalità di svolgimento** della **revisione**, illustrate nella dichiarazione di disponibilità dal revisore o società di revisione che ambisce ad assumere l'incarico, risultino **adeguate** in relazione all'**ampiezza** e alla **complessità** dell'**incarico** stesso. In base a quanto desumibile dalla dichiarazione di disponibilità, l'organo di controllo deve anche verificare che il **revisore** o la società di revisione che aspira all'incarico sia in possesso dei **requisiti di indipendenza** e che disponga dell'**organizzazione e dell'idoneità tecnica e professionale** adeguata all'ampiezza e alla complessità dell'incarico. Conseguenza di questo accrescimento di poteri in capo ai componenti dell'organo di controllo è un **aumento delle fonti della responsabilità**.

ne e controllo si è maggiormente delineato e precisato e l'evoluzione normativa dimostra di aver in parte modificato il suo percorso. Si è, infatti, passati da un sistema, quello previsto dalla riforma delle società del 2003, in cui una precisa scelta di politica del diritto è stata quella di rimettere all'autonomia delle parti la scelta del modello di governo societario, attribuendo rilevanza centrale all'organo amministrativo, ad un sistema, quello configurato dalla riforma della revisione legale, che induce a preferire il metodo tradizionale a fronte di un rafforzamento ed una ulteriore specificazione delle competenze del collegio sindacale.

## **SULLA REVISIONE LEGALE**

**CORRIERE**  
**TRIBUTARIO** & 

### **Corriere Tributario**

- P. Moretti, «I sistemi di amministrazione e controllo: dalla riforma societaria alla riforma della revisione legale», in CT n. 7/2011, pag. 532
- S. Ciriello, «Le criticità nel sistema della responsabilità del revisore», in CT n. 1/2011, pag. 53
- C. Bauco, «Soluzioni agli aspetti controversi su nomina e revoca del revisore legale», in CT n. 41/2010, pag. 3404