

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2830

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori DEBENEDETTI e DEL PENNINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 MARZO 2004

—————

Norme per aumentare i poteri di controllo delle minoranze
azionarie e favorire la trasparenza delle operazioni societarie
nelle società per azioni quotate nei mercati regolamentati

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Lo scandalo Parmalat ha messo in moto una serie di iniziative legislative e regolamentari essenzialmente lungo tre assi:

1) controlli esterni: diversa suddivisione di poteri tra le varie autorità, aumento dei poteri di indagine e sanzionatori per alcune di esse;

2) controlli interni: norme più severe sulle incompatibilità, ad esempio tra la revisione e certificazione del bilancio e la consulenza; e sugli obblighi di informazione a carico degli operatori;

3) sanzioni penali: da inserire recependo la direttiva europea sugli abusi di mercato; da inasprire secondo alcuni settori sia dell'opposizione che della maggioranza per i reati esistenti nel nostro ordinamento, segnatamente per quello di falso in bilancio.

È rimasto in secondo piano invece il problema di come agire lungo l'asse delle regole di *corporate governance*, un asse non alternativo ma complementare a quelli citati. Eppure, secondo quanto scrive l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) in premessa al suo ultimo (gennaio 2004) documento di raccomandazioni sul tema, la *corporate governance* è un elemento chiave per migliorare l'efficienza economica e la crescita, nonché per proteggere i risparmi privati. In effetti, fioriscono gli studi che dimostrano la correlazione tra buone regole di *governance* societaria, diritti dei soci e forza del mercato dei capitali.

Le frodi societarie, invero, danneggiano in primo luogo gli azionisti, o tutti o alcuni di essi rispetto ad altri, e coloro che detengono titoli di debito delle società quotate, in particolare modo gli obbligazionisti.

Le società di capitali sono, essenzialmente, un insieme di contratti; nelle frodi societarie vengono violati i diritti di alcuni dei partecipanti a questi contratti a danno di altri. Siccome le regole di *corporate governance* definiscono proprio i diritti dei vari partecipanti al contratto di società, e i modi che essi hanno di farli valere, agendo su di esse si mettono in moto meccanismi correttivi.

Sono meccanismi interni alle società, azionati dagli stessi titolari di questi diritti, ciò che comporta un duplice vantaggio: si riduce la necessità di interventi da parte di organismi esterni, con un minore costo per la collettività intera; e si evita di caricare di adempimenti e controlli la totalità delle imprese in modo indiscriminato. Aggravi quali le preventive autorizzazioni da parte di organi pubblici o societari, gli adempimenti di obblighi informativi, la compilazione di moduli e prospetti di vario genere, non solo rappresentano un onere aziendale, ma possono indurre comportamenti opposti ai fini che si intende perseguire: ad esempio scoraggiano la quotazione in borsa, vale a dire proprio quel passo da tutti ritenuto necessario per la crescita e la trasparenza delle imprese italiane.

Orbene, i principi di *corporate governance* mirano in generale a risolvere i problemi che nascono dalla separazione tra proprietà e controllo: in primo luogo, evitare che chi gestisce ed esercita il controllo derubi i proprietari delle azioni. Se ad avere il controllo è un *manager*, le regole di *corporate governance* mireranno ad allineare gli interessi dei *manager* con quelli dei soci, evitando che i primi perseguano più il proprio interesse che quello dei secondi, cioè la massimizzazione del valore aziendale. Se invece si è

in presenza di un socio di controllo in grado di dettare le scelte degli organi esecutivi e di influenzare la sorveglianza dei controllori interni (sindaci e revisori), la preoccupazione consiste nell'evitare che tale azionista di maggioranza distolga risorse aziendali a suo beneficio. Vi sono inoltre altri attori - in particolar modo gli obbligazionisti - i quali, pur avendo interessi divergenti dai soci (i primi sono creditori dei secondi), nella loro veste di risparmiatori sono accomunati dalla necessità di avere una rappresentazione chiara e veritiera della situazione economica dell'impresa, necessità che coincide con il buon funzionamento del mercato.

Negli ultimi anni si sono varati leggi e regolamenti importanti che trattano dei diritti di queste due figure, soci di minoranza ed obbligazionisti: il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, il nuovo codice societario, di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6, il codice di autodisciplina della borsa italiana. Il verificarsi di scandali come quello Parmalat (e per altri versi anche quello Cirio) deve indurre anche a dare maggiore forza ed efficacia a quei testi (tramutando anche in legge alcune prescrizioni oggi solo raccomandate dai codici di autodisciplina).

Nei contratti, e quindi anche nei rapporti all'interno delle società, prioritaria è la volontà delle parti, nessuno potendo definire meglio di esse i propri interessi. Ma esistono problemi di azione collettiva: specialmente nelle società con azionariato diffuso i costi di negoziazione di un accordo buono per tutti sarebbero proibitivi. Il legislatore, nel porre le regole di diritto societario, deve quindi immaginarsi quale sarebbe l'assetto di regolamentazione dei propri interessi che le parti sceglierebbero se potessero sedersi attorno ad un tavolo poiché questo, con ogni probabilità, sarebbe l'ottimale.

Una volta che queste regole vengono poste, tuttavia, ciò non deve precludere alle

parti la possibilità di accordarsi *ad hoc* per meglio proteggere i propri interessi.

Gli interventi che noi proponiamo nel presente disegno di legge rafforzano i diritti degli azionisti e degli obbligazionisti delle società quotate, rispetto a quanto prevede la legislazione vigente. Peraltro le parti possono derogare alle disposizioni proposte e prevedere il ripristino delle norme attuali, a patto che ciò avvenga con l'approvazione da parte di una maggioranza qualificata in assemblee straordinarie, ciò che assicura pubblicità alla decisione dei soci di usare della facoltà di deroga.

Un primo gruppo di norme aumenta i diritti degli azionisti di minoranza. In particolare:

- si riduce dal 5 per cento all'1 per cento la quota di capitale necessaria per iniziare un'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori (articolo 1);
- si rende più agevole richiedere l'inserimento di altri punti all'ordine del giorno delle assemblee (articolo 2);
- si rende possibile ai soci porre specifiche questioni a cui debba rispondere la società di revisione (articolo 3);
- si attribuisce all'assemblea, come regola generale e non eccezionale, il compito di stabilire l'ammontare complessivo delle remunerazioni degli amministratori, ivi compresi gli amministratori delegati, lasciando al consiglio la determinazione dei singoli emolumenti (articolo 4);
- si conferisce al rappresentante comune degli obbligazionisti il diritto di incaricare una società di revisione di compiere una verifica sui libri contabili, con spese detratte dai pagamenti per gli interessi (articolo 5).

Un secondo gruppo di norme riguarda la trasparenza delle operazioni societarie ed in particolare i comportamenti degli investitori istituzionali:

- è istituito un comitato per il controllo interno, composto in maggioranza da ammi-

nistratori indipendenti, con diretto accesso alle informazioni sociali, e ai dipendenti della società (articolo 6);

- gli investitori istituzionali che agiscono come fiduciari altrui (ad esempio fondi pensione o fondi di investimento) rendono pubblico come hanno esercitato il loro diritto di voto nelle assemblee delle società quotate in cui investono (articolo 7);

- sempre gli investitori istituzionali devono rendere nota la loro struttura di *corporate governance*, e l'eventuale presenza dei più rilevanti conflitti di interesse che possono influenzare l'esercizio dei propri diritti di azionisti (articolo 8);

- le società quotate adottano il modello di organizzazione e controllo per la prevenzione dei reati previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (articolo 9).

Attivare i propri diritti ha tuttavia un costo: per compensarlo e per evitare che i di-

ritti rimangano astratti, abbiamo previsto una norma di chiusura, inderogabile, che consente al giudice, nelle sentenze che riconoscono danni a seguito di cause di responsabilità verso amministratori, sindaci, liquidatori, direttori generali o nei confronti della società a seguito della commissione di reati societari, di riconoscere agli attori i cosiddetti danni punitivi (fino a tre volte l'importo del danno emergente e del lucro cessante) (articolo 10).

Ogni norma ha un costo, e questo vale anche per le presenti proposte. Tuttavia, agire sul lato della *corporate governance*, rispetta i principi fondamentali della libertà di contratto, previene l'introduzione di troppo gravosi oneri di *compliance* preventiva e stimola le scelte consapevoli e l'attenzione dei primi attori dei mercati finanziari: gli investitori.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla disciplina dell'azione sociale di responsabilità esercitata dai soci)

1. L'articolo 2393-bis, secondo comma, del codice civile è sostituito dal seguente:

«Nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, l'azione di cui al comma precedente può essere esercitata dai soci che rappresentano un centesimo del capitale sociale o la minore misura prevista nello statuto; lo statuto può prevedere anche una percentuale più elevata, purché non superiore ad un ventesimo del capitale sociale: in tal caso per la delibera di approvazione o di modifica di tale più elevata percentuale è necessario, anche nelle convocazioni successive alla prima, il voto favorevole di tanti soci che rappresentino più di un terzo del capitale sociale e più di due terzi del capitale presente in assemblea».

Art. 2.

(Diritti dei soci di integrare gli argomenti posti all'ordine del giorno delle assemblee)

1. All'articolo 2366 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, i soci che rappresentano almeno l'uno per cento del capitale sociale, o la minore percentuale stabilita nello statuto, possono richiedere al presidente del consiglio di amministrazione, entro il quinto giorno successivo alla pubblicazione dell'avviso di convocazione di un'assemblea, di integrare l'ordine del giorno indicato nell'avviso di convocazione mediante

l'inserimento di non più di due nuovi argomenti. In tal caso il presidente del consiglio di amministrazione provvede immediatamente ad informare i componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale ed a far pubblicare, entro tre giorni dalla scadenza del suddetto termine, su almeno due quotidiani, indicati nello statuto, le integrazioni apportate all'ordine del giorno; in tal caso il presidente del consiglio di amministrazione ha la facoltà di riunire più argomenti analoghi in un unico punto dell'ordine del giorno e di non integrare l'avviso di convocazione con quegli argomenti manifestamente irrilevanti. Le funzioni attribuite al presidente del consiglio di amministrazione dal presente comma sono da intendersi attribuite al presidente del consiglio di gestione nel caso di adozione del modello dualistico».

Art. 3.

(Richiesta da parte dei soci di informazioni sul bilancio)

1. All'articolo 156 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«6. I soci che rappresentano almeno un duecentesimo del capitale sociale possono richiedere, almeno dieci giorni prima della data fissata per la prima convocazione dell'assemblea di esame del bilancio, al presidente del consiglio di amministrazione, ovvero al presidente del consiglio di gestione nel caso di adozione del modello dualistico, domande su specifiche questioni attinenti il bilancio sottoposto all'esame dell'assemblea. In tal caso il presidente invia immediatamente tali richieste alla società di revisione, che predispose una nota scritta di risposta, da rendere pubblica nel corso dell'assemblea di esame del bilancio e da allegarsi al verbale di quest'ultima».

Art. 4.

(Modalità di determinazione di compensi degli amministratori)

1. L'articolo 2389, terzo comma, del codice civile è sostituito dal seguente:

«La remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche in conformità dello statuto è stabilita dal consiglio di amministrazione, sentito il parere del collegio sindacale. Nelle società che non fanno ricorso al mercato dei capitali di rischio, se lo statuto lo prevede, l'assemblea può determinare un importo complessivo per la remunerazione di tutti gli amministratori, inclusi quelli investiti di particolari cariche. Nelle società che fanno ricorso al mercato dei capitali di rischio, l'assemblea, salva diversa disposizione dello statuto, determina un importo complessivo per la remunerazione di tutti gli amministratori, inclusi quelli investiti di particolari cariche; per la delibera di approvazione o di modifica della deroga statutaria a tale disposizione è necessario, anche nelle convocazioni successive alla prima, il voto favorevole di un numero di soci che rappresenti più di un terzo del capitale sociale e più di due terzi del capitale presente in assemblea».

Art. 5.

(Poteri del rappresentante comune degli obbligazionisti)

1. All'articolo 2418 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Nelle società che fanno ricorso al mercato dei capitali di rischio, il rappresentante comune può conferire ad una società di revisione iscritta nell'albo speciale previsto dall'articolo 161 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, che sia diversa da quella incari-

cata di esprimere un giudizio sul bilancio di esercizio della società emittente le obbligazioni e che non si trovi in una situazione di incompatibilità stabilita dal testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 58 del 1998, l'incarico di esprimere un giudizio sul bilancio di esercizio della società emittente le obbligazioni. Tale facoltà del rappresentante comune può essere esercitata una volta per ogni esercizio sociale ed alla società di revisione così incaricata sono attribuiti tutti i poteri e le responsabilità previsti per l'attività di revisione contabile dal testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 58 del 1998. I compensi dovuti a detta società di revisione sono corrisposti dalla società emittente le obbligazioni, che può dedurre tale importo dal pagamento degli interessi maturati a favore degli obbligazionisti il cui rappresentante comune ha esercitato la facoltà prevista dal presente comma».

Art. 6.

(Istituzione di un comitato per il controllo interno)

1. Nelle società di cui alla parte IV, titolo III, capo II, del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 58 del 1998, e successive modificazioni, il consiglio di amministrazione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, costituisce un comitato per il controllo interno, con funzioni consultive e propositive, composto da amministratori non esecutivi, la maggioranza dei quali indipendenti. Ai lavori del comitato per il controllo interno partecipa il presidente del collegio sindacale o altro sindaco designato dal presidente del collegio.

2. In particolare il comitato per il controllo interno:

a) assiste il consiglio di amministrazione nell'espletamento dei suoi compiti inerenti l'adeguatezza e l'effettivo funzionamento del sistema di controllo interno;

b) valuta il piano di lavoro preparato dai preposti al controllo interno e riceve le relazioni periodiche degli stessi;

c) valuta, unitamente ai responsabili amministrativi della società ed ai revisori, l'adeguatezza dei principi contabili utilizzati e, nel caso di gruppi, la loro omogeneità ai fini della redazione del bilancio consolidato;

d) valuta le proposte formulate dalla società di revisione per ottenere l'affidamento del relativo incarico, nonché il piano di lavoro predisposto per la revisione e i risultati esposti nella relazione e nella lettera di suggerimenti;

e) riferisce al consiglio di amministrazione, almeno semestralmente, in occasione dell'approvazione del bilancio e della relazione semestrale, sull'attività svolta e sulla adeguatezza del sistema di controllo interno;

f) svolge gli ulteriori compiti che gli vengono attribuiti dal consiglio di amministrazione, particolarmente in relazione ai rapporti con la società di revisione.

3. Nello svolgimento della propria attività il comitato per il controllo interno può avere accesso a tutte le informazioni sociali che ritiene opportune, richiedendole anche direttamente ai dipendenti della società; in caso di mancato reperimento delle informazioni richieste, il comitato ne dà immediatamente comunicazione al consiglio di amministrazione, al collegio sindacale ed alla società di revisione.

4. Lo statuto può escludere la nomina del comitato per il controllo interno; in tal caso per la delibera di approvazione di tale previsione è necessario, anche nelle convocazioni successive alla prima, il voto favorevole di tanti soci che rappresentino più di un terzo del capitale sociale e più di due terzi del capitale presente in assemblea.

Art. 7.

(Partecipazione dei soggetti abilitati alle assemblee delle società quotate)

1. I soggetti abilitati di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *r*), del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 58 del 1998, e successive modificazioni, tranne le imprese di investimento extracomunitarie, e gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) rendono pubbliche le informazioni in merito:

a) alla partecipazione alle assemblee delle società di cui alla parte IV, titolo III, capo II, del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 58 del 1998, e successive modificazioni;

b) all'esercizio dei diritti di voto alle assemblee delle società di cui alla parte IV, titolo III, capo II, del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 58 del 1998, e successive modificazioni.

2. La Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) determina con regolamento, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le modalità di pubblicazione delle informazioni di cui al comma 1 e della loro messa a disposizione a favore dei soggetti per conto dei quali agiscono.

Art. 8.

(Informazioni sui soggetti abilitati alle assemblee delle società quotate)

1. I soggetti abilitati di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *r*), del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 58 del 1998, e successive modificazioni, tranne le imprese di investimento extracomunitarie, e gli OICR rendono pubbliche le informazioni in merito:

a) alla struttura del proprio sistema di amministrazione e controllo;

b) all'esistenza di eventuali interessi propri o altrui in capo ai componenti dei propri organi di amministrazione relativamente alle società di cui alla parte IV, titolo III, capo II, del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 58 del 1998, e successive modificazioni, nelle quali detengano una partecipazione.

2. La CONSOB determina con regolamento, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le modalità di pubblicazione delle informazioni di cui al comma 1 e della loro messa a disposizione a favore dei soggetti per conto dei quali agiscono.

Art. 9.

(Adozione di modelli di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231)

1. Le società di cui alla parte IV, titolo III, capo II, del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 58 del 1998, e successive modificazioni, adottano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i modelli di organizzazione e gestione previsti dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, provvedendo alla loro efficace attuazione, nonché al loro funzionamento ed osservanza, il tutto nel rispetto di quanto previsto dal citato decreto legislativo n. 231 del 2001.

2. Lo statuto può escludere l'applicazione della disposizione di cui al comma 1; in tal caso per la delibera di approvazione di tale esclusione è necessario, anche nelle convocazioni successive alla prima, il voto favorevole di tanti soci che rappresentino più di un terzo del capitale sociale e più di due terzi del capitale presente in assemblea.

Art. 10.

(Danni punitivi)

1. Dopo l'articolo 2396 del codice civile è inserito il seguente:

«Art. 2396-bis. - *(Danni punitivi)* - Nei procedimenti civili aventi ad oggetto il risarcimento del danno di cui agli articoli 2393, 2393-bis, 2394 e 2395, nonché nei procedimenti in cui si costituisca una parte civile in un processo penale instaurato per la commissione dei reati di cui agli articoli da 2621 a 2638, dei reati di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nonché dei reati di cui all'articolo 180 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, il giudice ha la facoltà di condannare la parte soccombente ad un risarcimento del danno pari fino a tre volte il danno emergente ed il mancato guadagno di cui all'articolo 1223».