

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BERLANDA, SCEVAROLLI, VENANZETTI, FIOCCHI, RUBBI, BEORCHIA, D'ONOFRIO, NEPI, PADULA, PAVAN, SANTALCO, TAMBRONI ARMAROLI, TRIGLIA, RUFFINO, ALIVERTI, FONTANA e ORCIARI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 NOVEMBRE 1983

Delega al Governo per dare attuazione alle direttive del Consiglio delle Comunità europee n. 77/91 del 13 dicembre 1976, n. 78/660 del 25 luglio 1978 e n. 78/855 del 9 ottobre 1978

ONOREVOLI SENATORI. - 1. — Il presente disegno di legge ripropone immutato il testo di un analogo provvedimento già approvato nella scorsa legislatura dall'Assemblea del Senato nella seduta del 16 luglio 1980 e trasmesso alla Camera dei deputati il 21 luglio dello stesso anno.

L'iter di quel provvedimento — iniziato il 24 settembre 1979 con la presentazione del disegno di legge n. 250 di iniziativa governativa relativo alla « Delega al Governo per dare attuazione alle direttive del Consiglio delle Comunità europee n. 77/91 del 13 dicembre 1976, n. 78/660 del 25 luglio 1978 e n. 78/855 del 9 ottobre 1978, nonchè per il completamento della riforma del diritto societario e della legislazione concernente i mercati mobiliari » — ebbe una svolta decisiva allorchè le Commissioni

riunite 2^a e 6^a decisero di separare, anche per ragioni di urgenza di attuazione, la normativa concernente il recepimento delle direttive comunitarie in materia di diritto societario dalla normativa riguardante più strettamente il completamento della riforma del mercato mobiliare.

Delle due distinte proposte che da ciò trassero origine — e cioè dei disegni di legge n. 250 e n. 250-bis, entrambi approvati dal Senato nella menzionata seduta del 16 luglio 1980 — solamente la prima, concernente appunto l'attuazione di tre direttive comunitarie, viene in questa sede riproposta.

Ciò, non perchè si sottintenda una minor considerazione per il contenuto del disegno di legge n. 250-bis, bensì per il fatto che la sopravvenuta approvazione di leggi, ovvero la recente presentazione di disegni di legge,

che si muovono verso gli obbiettivi indicati da quel provvedimento, stanno a testimoniare un'iniziativa già sufficientemente organica in quella direzione nonchè il conseguimento già avvenuto di alcuni di quegli stessi obbiettivi. Ci si riferisce, in modo particolare, all'approvazione della legge 23 marzo 1983, n. 77, recante la « Istituzione e disciplina dei fondi comuni d'investimento mobiliare » e della legge 4 maggio 1983, n. 169, concernente « Agevolazioni fiscali per l'ampliamento del mercato azionario e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 136 », nonchè alla recente presentazione del disegno di legge n. 275 sulla « Disciplina delle offerte pubbliche di valori mobiliari e modifiche e integrazioni alla legge 7 giugno 1974, n. 216 » e del disegno di legge n. 318 relativo alla « Istituzione e disciplina dei fondi di investimento immobiliare », comunicati alla Presidenza del Senato rispettivamente il 3 e il 18 novembre 1983.

2. — Le direttive comunitarie la cui attuazione è oggetto del presente disegno di legge si inseriscono nel quadro delle iniziative, intraprese già da alcuni anni dalla Comunità economica europea, per armonizzare la disciplina delle società per azioni negli Stati membri.

Al fine di dare attuazione al principio di « libertà di stabilimento » sancito nel Trattato di Roma, ove si dispone anche che la concreta applicazione di tale principio debba essere raggiunta rendendo equivalenti le garanzie che negli Stati membri sono richieste alle società per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi, la Comunità europea ha adottato il cosiddetto criterio della « garanzia minimale », in base al quale le direttive comunitarie frutto dei lavori di armonizzazione si limitano a porre l'obbligo di fissare un livello minimo e irrinunciabile di garanzie per la protezione dei soci e dei terzi.

Pertanto tale scelta non pregiudica l'autonomia legislativa dei Paesi membri, bensì individua un terreno comune atto a fornire un supporto minimale di principi e norme che rendano l'attuazione della liber-

tà di stabilimento un obbiettivo verso cui tendere muovendo da un livello uniforme di protezione per i soci e per i terzi, ferma restando la possibilità che i singoli Stati membri introducano maggiori livelli di protezione.

Per quanto riguarda il nostro paese v'è da segnalare che l'adeguamento al processo di armonizzazione della normativa societaria procede con ritardo, nonostante che il dibattito sulle direttive comunitarie sia molto vivace ed approfondito sia a livello parlamentare sia a livello scientifico, e non manchino quindi precise indicazioni a cui risulta possibile fare riferimento per chi voglia realmente accelerare detto processo di armonizzazione.

A tutt'oggi, il nostro ordinamento ha recepito solamente la prima direttiva in materia societaria, emanata il 9 marzo 1968, tramite il decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1969, n. 1127, emanato in forza della legge di delega 13 ottobre 1969, n. 740. Tale direttiva riguardava la disciplina applicabile alle società per azioni, in accomandita per azioni e a responsabilità limitata, per quanto riguarda i limiti dei poteri degli amministratori e la vincolatività per la società degli atti compiuti dagli stessi in suo nome, l'invalidità dell'atto costitutivo e i vizi del procedimento di costituzione della società, nonchè la pubblicità degli atti sociali.

Le tre direttive successivamente emanate dal Consiglio delle Comunità europee attendono ancora attuazione, e formano appunto l'oggetto del presente disegno di legge, il quale quindi si propone di risultare di stimolo ad una rinnovata volontà politica di pervenire prontamente alla loro adozione, che costituirà indubbiamente un progresso per il nostro diritto societario e un ulteriore passo verso l'integrazione europea.

3. — Le direttive di cui si propone l'introduzione nel nostro ordinamento, da realizzarsi tramite delega al Governo per l'emanazione dei necessari provvedimenti, sono la n. 77/91 del 13 dicembre 1976 (cosiddetta seconda direttiva), la n. 78/660 del 25

luglio 1978 (quarta direttiva) e la n. 78/855 del 9 ottobre 1978 (terza direttiva).

La seconda direttiva, il cui termine di attuazione era fissato al 16 dicembre 1978, mira a coordinare le garanzie richieste alle società per azioni relativamente alla tutela degli interessi dei terzi e dei soci e alla formazione e modificazione del capitale sociale. Più in particolare, le materie trattate sono le seguenti: contenuto dell'atto costitutivo e dello statuto; limite minimo del capitale sociale; conferimenti in natura; acquisto e sottoscrizione di azioni proprie; distribuzione di dividendi ed acconti relativi; aumento del capitale e diritto di opzione; perdite incidenti sul capitale e riduzione del medesimo.

Va sottolineato che l'attuazione della seconda direttiva presenta un problema di una certa rilevanza, in quanto la disciplina da essa dettata si applica solamente alle società per azioni: è allora necessario tener conto che la pressochè completa automaticità di applicazione della disciplina delle società per azioni alle società a responsabilità limitata vigente nel nostro codice dovrà essere verificata in relazione ai nuovi obblighi che la seconda direttiva estende esclusivamente alle società per azioni, al fine di determinarne univocamente l'ambito di applicazione.

La terza direttiva — che avrebbe dovuto essere attuata entro il termine del 12 ottobre 1981 — riguarda la fusione di società entrambe soggette alle leggi dello stesso Stato membro, sia sotto l'aspetto del trasferimento delle attività e delle passività di una società ad un'altra, sia sotto quello della fusione di due società in una nuova da costituire.

In particolare va rilevato che la terza direttiva mira a garantire un adeguato regime informativo per gli azionisti delle società partecipanti alla fusione, la tutela dei creditori e dei lavoratori dipendenti, a limitare i casi di nullità mediante l'adozione del principio della sanatoria e, infine, ad estendere alle fusioni le forme di pubblicità previste dalla prima direttiva.

È altresì evidente che questa direttiva mira anche a predisporre le condizioni per

una normativa relativa alle fusioni fra società soggette a leggi di Stati diversi.

La quarta direttiva, infine, il cui termine di attuazione era stabilito per il 31 luglio 1980, attiene ai conti annuali, ossia al bilancio di esercizio, delle società di capitali, interessando in particolare la struttura, il contenuto, la pubblicità nonché il controllo e la revisione dei conti annuali medesimi.

La quarta direttiva, che indubbiamente costituisce il nucleo centrale di queste direttive comunitarie, muove dalla considerazione che le differenze tra le legislazioni dei Paesi membri in tema di bilancio vadano attenuate affinché il Mercato comune possa avvicinarsi all'obiettivo di realizzare un vero mercato interno.

Il contenuto della quarta direttiva — struttura dello stato patrimoniale e del conto profitti e perdite, regole di valutazione, allegato a relazione sulla gestione, pubblicità e controllo — costituisce quindi una sintesi dei diversi principi giuridici che ispirano le diverse normative degli Stati membri, ed in essa si inserisce il principio di vasta portata, mutuato dal diritto inglese, della *true and fair view of the affairs*, ossia del cosiddetto quadro fedele.

Pur senza entrare, in questa sede, nel merito del contenuto della quarta direttiva, si impongono due considerazioni fondamentali.

In primo luogo, va ricordato che già nella legge di delega per la riforma tributaria si sottolineava l'esigenza di procedere alla determinazione di schemi di bilancio univoci. Al punto 4) del secondo comma dell'articolo 10 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, si legge infatti che « saranno stabilite esattamente le scritture contabili obbligatorie delle società e delle imprese, con la eventuale predeterminazione di piani contabili e schemi di bilancio, nonché le scritture occorrenti per la contabilità semplificata delle imprese minori... ». Anche se in quella sede la citata esigenza era giustificata in base a considerazioni di natura prevalentemente fiscale, ciò non toglie che la quarta direttiva venga ad inserirsi nel solco

di una problematica già presente fino dagli inizi della riforma tributaria.

In secondo luogo, il principio del quadro fedele è stato recentemente introdotto dall'articolo 9 della legge 19 marzo 1983, n. 72, ove si dispone che può derogarsi ai criteri di valutazione dettati dalla legge quando la loro applicazione contrasti con l'esigenza che il bilancio dia « un quadro fedele della situazione patrimoniale, di quella finanziaria nonchè del risultato economico della società ».

Sulla base delle due considerazioni esposte risulta evidente che la quarta direttiva viene incontro ad esigenze di aggiornamento largamente diffuse, e pertanto risulta indifferibile la sua attuazione anche per evitare che l'introduzione di elementi di novità, quali quello del quadro fedele, avvenga in un contesto privo dei necessari elementi integrativi che soli possono dare completezza ed incisività a principi di riconosciuta validità.

4. — Lo strumento prescelto per dare attuazione alle illustrate direttive comunitarie è quello della delega al Governo per l'emanazione dei necessari decreti, previo parere delle competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato.

L'articolo 1 dispone che detti decreti dovranno ispirarsi, oltre che ai principi contenuti nelle direttive, anche ai seguenti criteri.

In primo luogo, ispirandosi agli orientamenti costituzionali, si dovrà assicurare la rispondenza a corretti principi di economia aziendale e di salvaguardia delle capacità di investimento e della competitività delle imprese.

In secondo luogo, l'obiettivo di completezza e pubblicità dell'informazione dovrà essere assicurato conciliandolo con le esigenze delle imprese minori.

In terzo luogo, si indica che dovrà rimanere riservata a legge ordinaria la disciplina dei metodi di valutazione di cui all'articolo 33 della quarta direttiva, relativo al bilancio, per l'inflazione.

In quarto luogo, infine, alla disciplina delle materie oggetto delle direttive si dovranno apportare le necessarie modificazioni di coordinamento col sistema vigente. Il termine per l'emanazione di detti decreti è fissato in diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge.

L'articolo 2 dispone l'istituzione, da parte e nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Comitato tecnico consultivo composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri interessati, della Banca d'Italia e da non più di dieci esperti in materie giuridiche, economiche ed aziendali. La durata di tale Comitato è fissata in un biennio.

L'articolo 3 dispone infine per la copertura finanziaria relativa all'istituzione del Comitato tecnico consultivo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, con uno o più decreti aventi forza di legge, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge, norme intese a dare attuazione alle direttive del Consiglio delle Comunità europee n. 77/91 del 13 dicembre 1976, n. 78/660 del 25 luglio 1978 e n. 78/855 del 9 ottobre 1978 secondo i principi ed i criteri direttivi in esse contenuti nonchè secondo i seguenti:

a) ispirarsi all'orientamento costituzionale in materia di iniziative economiche, assicurando, nel rispetto delle finalità sociali e delle esigenze di tutela dei soci e dei terzi, la migliore rispondenza a corretti principi di economia aziendale e di salvaguardia delle capacità di investimento e della competitività delle imprese;

b) assicurare l'obiettivo della completezza e pubblicità dell'informazione, conciliandolo con le esigenze delle imprese minori;

c) adottare, per quanto riguarda le voci dei conti annuali, le regole degli articoli da 31 a 42 della direttiva n. 78/660 del 25 luglio 1978, rimanendo tuttavia riservata alla legge ordinaria la disciplina, a norma dell'articolo 33, per tutte le società o per talune categorie di esse, dei metodi di valutazione previsti nell'articolo stesso;

d) apportare alla disciplina delle materie oggetto delle direttive di cui sopra le ulteriori modificazioni necessarie per il coordinato adattamento del sistema vigente alle innovazioni conseguenti all'attuazione delle direttive medesime.

I decreti di cui al comma precedente sono emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri degli affari esteri, di grazia e giustizia, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, delle finanze, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle partecipazioni statali, previa deliberazione del Consiglio dei ministri sentite le competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato, che esprimeranno il proprio parere entro venti giorni dalla richiesta.

Art. 2.

Al fine di assicurare il necessario supporto tecnico al coordinamento interno delle politiche comunitarie, di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri, è istituito, nell'ambito della Presidenza stessa, un Comitato tecnico consultivo il quale formula anche proposte relative alle norme delegate di cui al precedente articolo 1.

Il Comitato è composto di uno o più rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri degli affari esteri, del tesoro, di grazia e giustizia, delle finanze, del bilancio e della programmazione economica, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle partecipazioni statali, nonchè di un rappresentante della Banca d'Italia e di non più di dieci esperti in materie giuridiche, economiche ed aziendali. Per l'esame di particolari problemi il Comitato può richiedere la partecipazione di rappresentanti di altre pubbliche amministrazioni e può sentire altri esperti specializzati.

I componenti il Comitato tecnico sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Con lo stesso decreto sono determinate le indennità dovute, anche in deroga ad ogni contraria disposizione degli ordinamenti di appartenenza, ai componenti nominati in rappresentanza di pubbliche amministrazioni ed agli esperti.

Il Comitato è costituito per la durata di un biennio.

Art. 3.

L'onere derivante dall'applicazione del precedente articolo 2, valutato per l'anno 1984 in lire 150 milioni, sarà iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro — rubrica « Presidenza del Consiglio dei ministri » — e sarà fronteggiato mediante corrispondente riduzione del fondo speciale iscritto al capitolo n. 6856 del predetto stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.