



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.2.2011
SEC(2011) 223 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Documento di accompagnamento

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio
che modifica le direttive 89/666/CEE, 2005/56/CE e 2009/101/CE in materia di
interconnessione dei registri centrali, commerciali e delle imprese**

SEC(2011) 222 definitivo
COM(2011) 79 definitivo

1. INTRODUZIONE

L'attuale crisi finanziaria ha messo in luce una volta di più l'importanza della trasparenza nei mercati finanziari, ivi incluse la governance societaria e le attività d'impresa. Le conclusioni del Consiglio "Competitività" del 25 maggio 2010 hanno confermato che un migliore accesso a informazioni aggiornate e attendibili sulle imprese potrebbe generare maggiore fiducia nei mercati, aiutare la ripresa e accrescere la competitività delle imprese europee¹.

In questo senso i registri delle imprese svolgono un ruolo essenziale, in quanto registrano, esaminano e conservano informazioni sulle società, quali la loro forma giuridica, la sede, il capitale, i rappresentanti legali e i conti annuali, e le mettono a disposizione del pubblico.

Le imprese si espandono sempre di più oltre i confini nazionali approfittando delle opportunità offerte loro dal mercato unico. Di conseguenza, esiste la necessità di una cooperazione transfrontaliera tra i registri delle imprese, così come una crescente richiesta di accesso alle informazioni sulle imprese in un contesto transfrontaliero, sia a fini commerciali che per facilitare l'accesso alla giustizia.

Il 5 novembre 2009 la Commissione europea ha adottato un libro verde sull'interconnessione dei registri delle imprese² accompagnato da una relazione³. Il libro verde ha costituito la base per una consultazione pubblica in cui quasi tutti i partecipanti si sono detti favorevoli al miglioramento dell'interconnessione dei registri delle imprese all'interno dell'UE⁴.

Le conclusioni adottate dal Consiglio "Competitività" il 25 maggio 2010 hanno accolto favorevolmente l'iniziativa della Commissione volta a migliorare l'interconnessione tra i registri delle imprese. Nella sua relazione, anche il Parlamento europeo esorta la Commissione e gli Stati membri a fare progressi in quest'ambito⁵. Il Comitato economico e sociale europeo⁶ e il Comitato delle regioni⁷ hanno, dal canto loro, fortemente appoggiato l'iniziativa della Commissione.

La relazione sulla valutazione dell'impatto è stata esaminata dal Comitato di valutazione dell'impatto con procedura scritta. Il 15 settembre 2010 il Comitato ha emesso parere positivo, a seguito del quale sono state apportate alla relazione diverse modifiche.

2. CONTESTO

In ogni Stato membro esistono registri delle imprese, operanti a livello nazionale, regionale o locale. Nel 1968 sono state adottate norme comuni volte a stabilire requisiti minimi di

¹ 9678/10.

² COM(2009) 614 definitivo.

³ SEC(2009) 1492.

⁴ È possibile consultare le risposte ricevute all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/internal_market/company/business_registers/index_en.htm 2010/2055(INI).

⁶ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Rivedere la politica comunitaria a favore dell'innovazione nella prospettiva di un mondo che cambia (INT/517).

⁷ CdR 20/2010.

pubblicità (registrazione e pubblicazione) delle informazioni sulle imprese⁸. Dal 1° gennaio 2007 gli Stati membri devono mantenere registri delle imprese in formato elettronico⁹ e permettere a terzi di accedere online al loro contenuto.

È indispensabile che i consumatori, i partner commerciali esistenti o potenziali, le amministrazioni pubbliche e le autorità giudiziarie abbiano accesso ad informazioni aggiornate e attendibili sulle imprese anche in un contesto transfrontaliero. Inoltre, la cooperazione tra i registri delle imprese di Stati membri diversi è prevista esplicitamente dagli strumenti giuridici europei adottati nel corso dell'ultimo decennio al fine di facilitare le fusioni transfrontaliere delle società di capitali¹⁰ e i trasferimenti transfrontalieri di sedi di società europee (SE)¹¹ e di società cooperative europee (SCE)¹².

Dal 1992 in Europa esiste un meccanismo di cooperazione volontaria tra i registri delle imprese. Ad oggi, il registro delle imprese europee¹³ (EBR) raggruppa i registri ufficiali delle imprese di 19 Stati membri e di altre sei giurisdizioni europee. Tra il 2006 e il 2009 il registro delle imprese europee ha partecipato al progetto di ricerca BRITE¹⁴, inteso a sviluppare una piattaforma tecnologica per l'interoperabilità dei registri delle imprese in Europa. Il registro delle imprese europee si trova però a far fronte a gravi difficoltà riguardo al suo sviluppo, al suo finanziamento e alla sua governance. L'attuale meccanismo di cooperazione non risulta pertanto soddisfacente per i potenziali utenti.

Un altro progetto in rapporto con la presente iniziativa è il sistema d'informazione del mercato interno (IMI), uno strumento elettronico ideato per sostenere la cooperazione quotidiana tra pubbliche amministrazioni nel quadro della direttiva sui servizi (2006/123/CE) e della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (2005/36/CE). Ci si potrebbe avvalere dei servizi offerti dall'IMI per mettere in atto anche altre direttive.

Al fine di velocizzare l'attività quotidiana di privati, autorità giudiziarie, giuristi e altri esperti, il portale europeo giustizia elettronica costituirà il principale punto di accesso alle informazioni di tipo legale, alle istituzioni giuridico-amministrative, ai registri, alle banche dati e ad altri servizi.

⁸ Direttiva 2009/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'articolo 48, secondo comma, del trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi, GU L 258 dell'1.1.2009, pag. 11.

⁹ Direttiva 2003/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2003 che modifica la direttiva 68/151/CEE del Consiglio per quanto riguarda i requisiti di pubblicità di taluni tipi di società (GU L 221 del 4.9.2003, pag. 13).

¹⁰ Direttiva 2005/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali (GU L 310 del 25.11.2005, pag. 1).

¹¹ Regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, relativo allo statuto della società europea (SE) (GU L 294 del 10.11.2001, pag. 1).

¹² Regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 18 agosto 2003, relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE) (GU L 207 del 18.8.2003, pag. 1).

¹³ <http://www.ebr.org/>.

¹⁴ <http://www.briteproject.eu>.

3. SUSSIDIARIETÀ

Circa vent'anni di cooperazione volontaria tra i registri delle imprese europee dimostrano che per raggiungere gli obiettivi perseguiti con la presente iniziativa l'autoregolamentazione non basta. Tali obiettivi non possono essere realizzati neanche dagli Stati membri, perché la cooperazione transfrontaliera tra i registri nazionali presuppone la definizione di una serie di norme e condizioni comuni. Se fossero definite a livello nazionale, tali disposizioni potrebbero risultare incompatibili fra di loro e non adatte al raggiungimento degli obiettivi fissati. L'intervento a livello dell'Unione è pertanto necessario e giustificato.

4. OBIETTIVI

Gli obiettivi generali della presente iniziativa consistono nell'accrescere la competitività delle imprese europee e la fiducia nel mercato unico europeo, nonché nel migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione promuovendo la cooperazione tra i registri delle imprese europee. Tra gli obiettivi specifici rientrano la garanzia di un ambiente di lavoro più sicuro per i consumatori, i creditori e altri partner commerciali, il rafforzamento della certezza del diritto, la riduzione degli oneri amministrativi e lo snellimento delle procedure.

In particolare, la presente iniziativa mira a:

- garantire che il registro commerciale della società fornisca al registro commerciale delle sue succursali, ovunque in Europa, informazioni aggiornate sul suo stato;
- mettere a punto un quadro di cooperazione tra i registri delle imprese in operazioni transfrontaliere di fusione o di trasferimento di sede;
- facilitare l'accesso transfrontaliero a informazioni ufficiali sulle imprese attraverso la definizione di un numero minimo comune di informazioni aggiornate sulla società da mettere elettronicamente a disposizione di terzi in tutti gli Stati membri.

5. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA, OPZIONI E RIPERCUSSIONI

Le questioni sollevate dall'interconnessione dei registri delle imprese possono essere raggruppate in tre sezioni: mancanza di informazioni aggiornate nei registri delle succursali estere, difficoltà di cooperazione in operazioni transfrontaliere di fusione e di trasferimento di sede, nonché di accesso transfrontaliero alle informazioni sulle imprese.

L'incidenza delle possibili opzioni strategiche è stata misurata in base ai seguenti criteri: efficacia, effetti sulle parti interessate (consumatori, creditori, ecc.), riduzione degli oneri amministrativi, certezza del diritto, flessibilità e costi.

5.1. Ipotesi di costi

I costi dipenderanno dalla scelta della soluzione tecnologica, che dovrà essere fatta al momento dell'attuazione del progetto. La presente iniziativa avrà pertanto implicazioni solo indirette per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La valutazione dell'impatto ha realizzato una stima dei costi generati dall'uso dell'una o dell'altra tecnologia. La differenza sostanziale tra le due è che l'EBR consente contemporaneamente lo scambio

automatizzato e l'elaborazione di un numero elevato di dati, mentre l'IMI richiede che i dati siano scambiati manualmente ed è adatto per comunicazioni elettroniche di volume ridotto.

L'IMI è gestito dalla Commissione, che di conseguenza si fa carico dei costi. L'allargamento del EBR/BRITE ai restanti paesi andrebbe finanziato dagli Stati membri, a meno che l'UE non decida di finanziare il progetto.

Lo *scenario 1* ha preso in esame i costi di una soluzione basata sull'EBR e sul progetto BRITE, estendendo l'attuale collaborazione agli altri otto Stati membri. Il costo complessivo di una tale operazione ammonterebbe a 164 472 euro, mentre le spese di mantenimento annuali potrebbero ammontare a 495 000 euro.

Lo *scenario 2* ha valutato i costi inerenti allo sviluppo di una soluzione basata sull'IMI. Gli Stati membri non partecipano in alcun modo né alle spese di mantenimento, né a quelle di hosting dell'IMI. Nel 2009 la Commissione ha sostenuto costi per circa 518 000 euro. L'introduzione di un nuovo dominio comporterebbe per la Commissione una serie di investimenti in sviluppo e assistenza.

Lo *scenario 3*, basandosi sui costi indotti dalla creazione dell'IMI e dell'EBR, ha esaminato quanto costerebbe costruire una nuova rete di registri delle imprese. Fino al 2009, la creazione dell'IMI ha comportato costi per un totale di 2 milioni di euro, mentre le spese di mantenimento hanno quasi raggiunto i 770 000 euro (escluse quelle per le risorse umane). Creare una rete simile all'EBR partendo da zero costerebbe 11,06 milioni di euro, mentre i costi annuali di mantenimento potrebbero ammontare a 405 000 euro. Dati i costi elevati di quest'opzione e il desiderio degli Stati membri di procedere basandosi sui risultati già ottenuti nel settore (EBR, BRITE ed IMI), lo scenario 3 è stato scartato.

5.2. Mancanza di informazioni aggiornate nei registri delle succursali estere

L'undicesima direttiva sul diritto societario impone alle imprese che aprono una succursale in un altro Stato membro di fornire una serie di atti e indicazioni. Le società, tuttavia, spesso omettono di aggiornare tali informazioni. Si tratta di un'omissione che può avere serie conseguenze per la tutela dei consumatori e dei partner commerciali, in particolare quando al registro della succursale non è comunicato lo scioglimento o l'insolvenza della società (come nel 15% dei casi presi in esame). Considerato il numero complessivo delle succursali estere presenti in Europa (più di 112 000), tale situazione potrebbe riguardare 16 800 succursali estere registrate.

La mancanza di informazioni aggiornate nel registro di una succursale estera rende l'ambiente commerciale più rischioso per i consumatori e per i creditori e nuoce alla certezza del diritto. Inoltre, la mancanza di cooperazione tra i registri delle imprese comporta oneri amministrativi per le società, che potrebbero essere ridotti di 69 milioni di euro¹⁵.

Sono state analizzate quattro opzioni:

- *Opzione A1*: mantenimento della situazione attuale.

¹⁵ Cfr. Cap Gemini, Deloitte, Ramboll Management: Final Report for Priority Area Annual Accounts / Company Law, EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs.

- *Opzione A2*: raccomandare norme dettagliate sul metodo di cooperazione che i registri delle imprese dovrebbero adottare per aggiornare le informazioni sulle succursali estere.
- *Opzione A3*: rendere obbligatoria la cooperazione elettronica tra i registri in merito all'aggiornamento della registrazione delle succursali estere e definire le modalità tecniche di tale cooperazione.
- *Opzione A4*: rendere obbligatoria la cooperazione elettronica tra i registri in merito all'aggiornamento della registrazione delle succursali estere e definire le modalità tecniche di tale cooperazione in un atto delegato o in un accordo di governance.

La valutazione dell'impatto conclude che andrebbe preferita l'opzione A4. Tutte le opzioni, da A2 a A4, potrebbero avere effetti positivi in termini di efficacia, sebbene l'opzione A2 non garantisca la certezza del diritto né l'applicazione delle norme in tutti gli Stati membri. Le opzioni A3 e A4 potrebbero ridurre gli oneri amministrativi e garantire la certezza del diritto. L'opzione A3, tuttavia, pur garantendo il massimo livello di uniformità, non offrirebbe alcuna flessibilità. L'opzione A4 completerebbe la legislazione con un atto delegato e consentirebbe pertanto a ciascun registro di tenere conto delle proprie specificità. I costi generati dalle opzioni A3 e A4 sarebbero identici.

5.3. Difficoltà di cooperazione tra i registri delle imprese in operazioni transfrontaliere di fusione o di trasferimento di sede

In caso di operazioni transfrontaliere di fusione o di trasferimento di sede, la legislazione dell'Unione prevede esplicitamente la cooperazione transfrontaliera dei registri delle imprese, sebbene non fornisca orientamenti sul metodo di invio della notifica. In pratica, le notifiche tra i registri delle imprese sono generalmente inviate con posta ordinaria nella lingua dell'autorità emittente. Dato lo scarso numero di operazioni, i registri sono attualmente in grado di trattare le notifiche manualmente, sebbene prevedono difficoltà qualora in futuro il numero dovesse aumentare.

Le difficoltà di cooperazione tra i registri delle imprese in operazioni transfrontaliere di fusione o di trasferimento di sede hanno ripercussioni negative sulla certezza del diritto. Se la cooperazione fosse obbligatoria in caso di creazione di una società europea (SE) o di una società cooperativa europea (SCE) tramite fusione transfrontaliera, gli oneri amministrativi di tali società sarebbero ridotti.

Sono state analizzate quattro opzioni:

- *Opzione B1*: mantenimento della situazione attuale.
- *Opzione B2*: raccomandare norme dettagliate sul metodo di cooperazione che i registri delle imprese dovrebbero adottare nel caso di operazioni transfrontaliere di fusione o di trasferimento di sede.
- *Opzione B3*: stabilire obblighi normativi che definiscano le modalità tecniche di cooperazione tra i registri delle imprese in operazioni transfrontaliere di fusione o di trasferimento di sede

- *Opzione B4*: stabilire obblighi normativi per la cooperazione e definire in un atto delegato o in un accordo di governance le modalità tecniche di cooperazione in operazioni transfrontaliere di fusione o di trasferimento di sede.

La valutazione dell'impatto conclude che andrebbe preferita l'opzione B4. Dal momento che i registri hanno già l'obbligo di cooperare in operazioni transfrontaliere, tranne in caso di creazione di una SE o di una SCE, si renderebbe necessaria unicamente una disposizione giuridica con cui delegare poteri alla Commissione. L'opzione B3 risulta troppo rigida, mentre le opzioni B2 e B4 lasciano agli Stati membri la flessibilità di cui hanno bisogno. L'opzione B4 (atto delegato) è comunque la più indicata in quanto contempla la partecipazione obbligatoria di tutti gli Stati membri, mentre l'opzione B2 prevede che la partecipazione rimanga volontaria. Le opzioni B3 e B4 potrebbero comportare la riduzione degli oneri amministrativi di una società in caso di creazione di una SE e di una SCE tramite fusione transfrontaliera. I costi potrebbero essere limitati, in funzione della soluzione TIC scelta.

5.4. Difficoltà nell'accesso transfrontaliero alle informazioni sulle imprese

Se da un lato le informazioni sulle imprese sono facilmente accessibili nel paese di registrazione, l'accesso alle stesse informazioni da un altro Stato membro può essere ostacolato da barriere di tipo tecnico o linguistico. L'EBR non si estende a tutti i 27 Stati membri e le informazioni accessibili tramite la rete variano da un paese all'altro.

Non esistendo un codice identificativo unico, risulta difficile individuare le società coinvolte in operazioni transfrontaliere (ad esempio, nel caso di fusioni o di gruppi). Allo stato attuale, le informazioni sulle imprese non vengono aggiornate con la stessa frequenza e nei diversi Stati membri gli utenti di tali dati non dispongono di informazioni circa la loro attendibilità.

Le limitazioni all'accesso transfrontaliero alle informazioni sulle imprese comportano un ambiente commerciale più rischioso per i consumatori e per i partner commerciali esistenti o potenziali. Inoltre, esse nociono alla certezza del diritto.

Sono state analizzate quattro opzioni:

- *Opzione C1*: mantenimento della situazione attuale.
- *Opzione C2*: raccomandare ai registri delle imprese norme dettagliate al fine di garantire un migliore accesso transfrontaliero alle informazioni.
- *Opzione C3*: rendere obbligatoria la partecipazione di tutti gli Stati membri ad una rete elettronica di registri, stabilire il tipo di informazioni che vi si scambieranno e la frequenza con cui saranno aggiornate e definire le modalità tecniche della cooperazione.
- *Opzione C4*: rendere obbligatoria la partecipazione di tutti gli Stati membri ad una rete elettronica di registri, stabilire il tipo di informazioni che vi si scambieranno e la frequenza con cui saranno aggiornate e definire le modalità tecniche della cooperazione in un atto delegato o in un accordo di governance.

La valutazione dell'impatto conclude che andrebbe preferita l'opzione C4. Mentre l'opzione C2 potrebbe avere un impatto positivo, le opzioni C3 e C4 incideranno senza dubbio positivamente sulle parti interessate. Misure non legislative, come quelle previste dall'opzione

C2, rischiano di non garantire la certezza del diritto nell'accesso alle informazioni. Le opzioni C3 e C4 darebbero vita ad un quadro giuridico chiaro, anche se l'opzione C3 richiederebbe modifiche legislative qualora le modalità tecniche dovessero cambiare. L'opzione C4 garantirebbe la flessibilità necessaria. Nessuna delle opzioni inciderebbe sul fardello amministrativo, mentre i costi sarebbero significativi.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione seguirà da vicino l'applicazione delle disposizioni e fornirà il quadro per un dibattito strutturato tra esperti nazionali (ad esempio attraverso seminari) sulle specifiche dell'atto delegato. Gli effetti delle misure andranno esaminati cinque anni dopo l'attuazione delle disposizioni.