



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 5 marzo 2009
(OR. en)**

**7229/09
ADD 2**

**DRS 18
COMPET 125
ECOFIN 176
CODEC 298**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 26 febbraio 2009

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto: Documento di lavoro dei servizi della Commissione
Documento di accompagnamento della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 78/660/CEE del Consiglio relativa ai conti annuali di taluni tipi di società per quanto riguarda le microentità
Sintesi della valutazione dell'impatto

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2009) 207.

All.: SEC(2009) 207



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 26.2.2009
SEC(2009) 207

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante modifica della direttiva 78/660/CEE del Consiglio relativa ai conti annuali di taluni tipi di società per quanto riguarda le microentità

Sintesi della valutazione dell'impatto

{COM(2009) 83}
{SEC(2009) 206}

SINTESI

1. INTRODUZIONE

La presente valutazione dell'impatto illustra le iniziative adottate dalla Commissione per semplificare il contesto in cui operano le imprese e in particolare gli obblighi in materia di informativa finanziaria a carico delle microentità. Essa descrive i problemi connessi alle vigenti direttive contabili¹, illustra una serie di opzioni politiche, analizza la loro fattibilità e, ove applicabile, l'impatto atteso.

1.1. *Piano europeo di ripresa economica*

Conformemente agli obiettivi del programma di Lisbona, la Commissione ha assunto l'impegno di realizzare il potenziale di crescita delle piccole e medie imprese riducendo gli oneri amministrativi a loro carico.

A seguito della crisi finanziaria la Commissione ha pubblicato un "piano europeo di ripresa economica" per ridare fiducia ai consumatori e alle imprese. Il piano europeo di ripresa economica mira a ridurre gli oneri a carico delle PMI e delle microimprese, tra l'altro eliminando "l'obbligo per le microimprese di redigere i conti annuali".

1.2. *Contesto della politica*

Le proposte della Commissione illustrate nel presente documento mirano a ridurre gli inutili obblighi amministrativi e ad allineare gli obblighi di informazione alle reali esigenze degli utilizzatori e dei redattori.

1.3. *Acquis UE in materia di diritto societario, contabilità e revisione contabile*

In materia contabile, la quarta direttiva sul diritto societario stabilisce obblighi minimi per i conti annuali delle società per azioni. All'epoca in cui le direttive contabili vennero elaborate, l'idea prevalente era che le PMI non erano fundamentalmente diverse dalle grandi imprese e che dovessero essere soggette agli stessi obblighi in materia di informativa. In seguito questo punto di vista è cambiato con il riconoscimento delle specifiche necessità del gruppo delle PMI, espresso nel principio "*think small first*" (pensare prima in piccolo). Occorre esaminare quali obblighi vadano eliminati o sostituiti per semplificare gli obblighi in materia di informativa finanziaria a carico delle microentità².

1.4. *Definizione di microentità*

La categoria delle microentità, definita dalla Commissione, comprende le imprese piccolissime, definite come segue:

¹ Quarta direttiva 78/660/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978; settima direttiva 83/349/CEE del Consiglio, del 13 luglio.

² La settima direttiva sul diritto societario non ha bisogno di essere modificata, perché il testo vigente consente già agli Stati membri di escludere dall'obbligo di redigere conti consolidati le società che, insieme, non superano i limiti delle medie imprese, secondo la definizione della quarta direttiva sul diritto societario (articolo 6, paragrafo 1, della settima direttiva sul diritto societario).

- meno di dieci lavoratori dipendenti,
- totale dello stato patrimoniale inferiore a 500 000 EUR, e
- valore del volume di affari inferiore a 1 000 000 EUR.

1.5. *Pratiche nei principali partner commerciali dell'Unione europea*

In altre giurisdizioni economicamente analoghe e nei principali partner commerciali dell'Unione europea, gli obblighi a carico delle piccole imprese in materia di informativa finanziaria sono generalmente meno severi di quelli imposti dalle direttive contabili.

Ad esempio, negli Stati Uniti, le società non quotate non hanno in genere l'obbligo di redigere o di pubblicare il bilancio. Nulla dimostra che questi obblighi meno severi impediscano alle società americane di ottenere finanziamenti esterni.

1.6. *Parere del comitato della Commissione per la valutazione dell'impatto*

La presente valutazione dell'impatto tiene conto del parere formulato il 2 febbraio 2009 dal comitato della Commissione per la valutazione dell'impatto.

2. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E SUSSIDIARIETÀ

La Commissione ha già adottato una serie di iniziative per semplificare e ridurre l'onere amministrativo a carico delle piccole e medie imprese (PMI).

2.1. *Comunicazione della Commissione del 10 luglio 2007 e consultazione delle parti interessate*

Nel 2005 la Commissione ha lanciato un programma per misurare i costi amministrativi e individuare gli obblighi più gravosi allo scopo di ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese nell'UE. Nel luglio 2007 la Commissione ha pubblicato una comunicazione in cui venivano illustrate le possibili modifiche delle direttive contabili.

Nella comunicazione la Commissione proponeva di introdurre nella quarta direttiva una nuova categoria di cosiddette "microentità", che potrebbero essere esentate, a discrezione degli Stati membri, dall'ambito di applicazione delle direttive contabili.

In totale hanno trasmesso osservazioni sulla comunicazione i governi di 18 Stati membri, il governo di un paese del SEE e 110 parti in causa, tra cui associazioni e organismi europei. I contributi sono pervenuti da 23 paesi in totale, tra cui 22 Stati membri.

L'80% delle parti in causa che hanno risposto alle consultazioni pubbliche si è espresso o a favore o contro la misura. La maggioranza si è dichiarata a favore dell'esenzione delle microentità dagli obblighi imposti dalle direttive contabili. A favore dell'esenzione si è espressa la maggioranza delle imprese, delle autorità pubbliche, delle banche e delle imprese di assicurazione che hanno partecipato al

sondaggio. L'opposizione più forte è stata espressa dai contabili e dai revisori dei conti.

2.2. *Misurazione dei costi e soglie per le microentità*

In collegamento con la summenzionata iniziativa di semplificazione, il consorzio Capgemini/Ramboll ha misurato i costi generati dagli obblighi di informazione imposti dall'*acquis* comunitario in materia di diritto societario. Le conclusioni interlocutorie della misurazione sono illustrate nella presente valutazione dell'impatto.

2.3. *Gruppo ad alto livello per la riduzione degli oneri amministrativi*

Il gruppo ad alto livello di parti indipendenti sugli oneri amministrativi, nella relazione sui principali ostacoli che le piccole imprese devono affrontare, invita a conferire rapidamente agli Stati membri la facoltà di esentare le microentità e a rivedere la direttiva contabile nella sua globalità, sulla base del principio guida "pensare prima piccolo".

2.4. *Parlamento europeo*

Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 18 dicembre 2008, invita la Commissione a presentare una proposta legislativa che permetta agli Stati membri di esentare le imprese piccolissime (microentità) dall'ambito di applicazione delle direttive contabili.

2.5. *Altre proposte connesse della Commissione*

Verso la fine del 2007 la Commissione ha lanciato una procedura legislativa accelerata per introdurre due modifiche tecniche nelle direttive contabili. L'adozione è prevista per l'inizio del 2009.

2.6. *Sussidiarietà*

Il principio di sussidiarietà impone di esaminare la reale necessità di un'armonizzazione a livello UE delle norme sulle microentità. Dato che la maggior parte degli obblighi che comportano oneri amministrativi sono imposti da direttive europee, la loro riduzione richiede un'azione a livello UE.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Gli obblighi imposti dalle direttive contabili si applicano a tutte le società per azioni a prescindere da altri fattori (quali dimensione, fonti di finanziamento o tipo di attività). Le piccole imprese sono il più delle volte soggette agli stessi obblighi che gravano sulle imprese più grandi. In molti casi alcune informazioni devono essere elaborate al solo scopo di soddisfare gli obblighi di legge senza alcuna necessità per l'impresa stessa. Ciò corrisponde alla definizione di onere amministrativo. Due componenti dell'onere amministrativo possono essere analizzati più in dettaglio:

- i costi amministrativi, che non sono in relazione con le dimensioni della società e sono pertanto sproporzionati per le imprese più piccole rispetto alle imprese più grandi.
- Il disallineamento tra gli obblighi imposti dalle direttive e le esigenze delle microentità e degli utilizzatori dei loro bilanci.

3.1. *Costi amministrativi (per rispettare la normativa) sproporzionati che costituiscono un onere economico*

Le *start-up* e le piccole imprese che dispongono di risorse limitate risentono degli obblighi amministrativi eccessivi, perché sono costrette a sottrarre risorse alla loro attività principale.

La parte più consistente dei costi amministrativi è rappresentata da costi fissi, e le microentità hanno bisogno di molte più risorse per rispettare un obbligo di legge rispetto alle imprese più grandi. Inoltre, i bilanci delle microentità hanno in genere poco valore per i loro azionisti.

3.2. *Disallineamento tra gli obblighi imposti dalle direttive contabili e le esigenze delle microentità e degli utilizzatori dei loro bilanci*

Generalmente, le imprese molto piccole sono gestite dal loro proprietario e i bilanci hanno scarsa rilevanza ai fini dell'esame dei risultati dell'impresa. Inoltre, gli investitori presenti nelle microentità sono spesso poco numerosi, partecipano spesso direttamente alla gestione dell'impresa e hanno accesso diretto ai suoi bilanci. La fonte di finanziamento non è il mercato borsistico ma le risorse proprie e i crediti concessi dalle banche o da altri istituti finanziari. I principali utilizzatori delle informazioni finanziarie (banche e autorità fiscali) hanno la possibilità di chiedere informazioni oltre gli obblighi di legge in materia di informativa. Per quanto riguarda altre parti in causa, in genere le esigenze di informazione non sono soddisfatte dalle informazioni finanziarie fornite a norma di legge, perché le loro relazioni con le piccole imprese sono spesso basate sulla fiducia reciproca piuttosto che sull'(accesso alle) informazioni finanziarie, e perché la complessità attuale dei bilanci li rende spesso inutili o incomprensibili a molte parti in causa.

3.3. *Qual è l'entità del problema?*

Circa 7,2 milioni di imprese nell'UE sono assoggettate alle norme in materia di informativa ai sensi delle direttive contabili. Circa 5,4 milioni (75%) sono microentità.

Uno studio di Ramboll Management ha concluso che il costo medio per impresa del rispetto degli obblighi imposti dalle direttive ammonta a 1 558 EUR. Su detto importo, l'onere amministrativo (dovuto alla raccolta e all'elaborazione delle informazioni destinate unicamente a rispettare gli obblighi di legge senza una reale necessità per l'impresa stessa) equivale a 1 169 EUR.

Secondo queste cifre, l'onere amministrativo complessivo a livello UE è stimato attorno ai 6,3 miliardi di euro.

4. OBIETTIVI

Per accrescere la competitività delle microentità e sfruttare al massimo le loro possibilità di crescita, occorre ridurre al minimo gli oneri amministrativi. Gli obiettivi sono:

- ridurre l'onere amministrativo a carico delle imprese UE, in particolare per le PMI e le microentità, assicurando allo stesso tempo una tutela e un'informazione adeguate delle parti in causa;
- consentire l'allineamento degli obblighi di informazione a carico delle microentità con le esigenze reali degli utilizzatori e dei redattori.

5. OPZIONI POLITICHE E LORO IMPATTO ATTESO

5.1. *Descrizione delle opzioni politiche*

I servizi della Commissione hanno preso in esame le seguenti possibili opzioni:

Opzione 0. Nessuna modifica delle direttive.

Opzione 1. Incoraggiare il ricorso a tutte le opzioni offerte dalle direttive contabili.

Opzione 2. Esenzione obbligatoria delle microentità dall'ambito di applicazione delle direttive.

Opzione 3. Facoltà lasciata agli Stati membri di esentare le microentità dall'ambito di applicazione delle direttive.

Opzione 4. Introduzione di un regime contabile semplificato obbligatorio per le microentità.

Opzione 5. Modifica della direttiva contabile senza introduzione della categoria delle microentità.

5.2. *Opzione 0. Nessuna modifica delle direttive*

Lo scenario di base non prevede nessun intervento e 5,4 milioni di microimprese continueranno tutte ad attenersi alle norme contabili delle direttive e a spendere annualmente circa 6 miliardi di euro per rispettare gli obblighi di informazione.

5.3. *Opzione 1. Incoraggiare il ricorso a tutte le opzioni offerte dalle direttive contabili*

In assenza di modifiche legislative, la Commissione può sempre invitare gli Stati membri a utilizzare tutte le possibilità di semplificazione offerte dalle direttive.

Si stimano a 1,8 miliardi di euro le economie realizzabili a livello delle microentità, utilizzando pienamente le soglie e le esenzioni esistenti. Tuttavia, è poco probabile che quest'importo venga raggiunto. La vigente direttiva si basa su obblighi generali e conferisce agli Stati membri la possibilità di esentare unicamente da alcuni di detti

obblighi, ma soltanto volta per volta. Gli Stati membri non possono accordare esenzioni più generali, il che ostacola il ricorso a queste possibilità, rendendole per questo meno interessanti per loro.

Inoltre, questa possibilità non permetterebbe di ridurre gli oneri negli Stati membri che ricorrono già a queste opzioni. Né risolvere la questione del divario tra le direttive contabili e le esigenze delle imprese piccolissime e dell'onere amministrativo che ne risulta.

5.4. *Opzione 2. Esenzione obbligatoria delle microentità dall'ambito di applicazione delle direttive*

Imponendo l'esenzione obbligatoria delle microentità da detti obblighi si eliminerebbero tutti gli obblighi contabili a livello UE per questo gruppo: l'armonizzazione sarebbe massima. L'impatto di quest'opzione è analogo all'impatto massimo dell'opzione 3, che si illustra al punto seguente.

Tuttavia, a causa delle diverse pratiche contabili e informative seguite nell'UE, è molto improbabile che alcuni Stati membri dell'UE accetteranno una tale proposta.

5.5. *Opzione 3. Facoltà lasciata agli Stati membri di esentare le microentità dall'ambito di applicazione delle direttive*

Gli Stati membri avrebbero la possibilità di stabilire le norme più pertinenti che le microentità sarebbero obbligate a rispettare e, ad esempio, potrebbero integrare diversi obblighi in uno solo.

Escludendo le microentità dall'ambito di applicazione della direttiva contabile si potrebbero conseguire i risultati che si illustrano di seguito.

Riduzione degli oneri amministrativi. Nello scenario massimo in cui tutti gli Stati membri esentino le microimprese e non impongano obblighi aggiuntivi, si stima che i potenziali risparmi consentiti dalla proposta siano pari a 6,3 miliardi di euro (entro una forchetta compresa tra 5,9 e 6,9 miliardi di euro). È tuttavia probabile che numerosi Stati membri, dopo aver esentato le microentità dagli obblighi imposti dalla quarta direttiva, impongono altri obblighi contabili, ad esempio l'obbligo di armonizzare le dichiarazioni fiscali e le informazioni finanziarie. È probabile che con quest'altro tipo di obbligo la riduzione dell'onere a carico delle imprese sarebbe inferiore. Tuttavia, in questa fase, non è possibile quantificare i potenziali effetti a livello dell'UE.

Informazioni più pertinenti e più comprensibili per i principali utilizzatori, comprese le autorità fiscali, i creditori e i dirigenti. I conti potrebbero essere resi più consoni alle esigenze delle parti in causa e dei dirigenti delle microimprese, tenendo conto del criterio della comprensibilità.

Nessun impatto negativo considerevole sulle informazioni destinate ai terzi e sulla tutela dei creditori. I principali utilizzatori dei conti delle microimprese sono le banche e le autorità fiscali. Le banche non sono in genere interessate alle informazioni contabili sofisticate fornite ai sensi delle direttive. Nella loro risposta alla consultazione della Commissione del 2007, sia le banche che le imprese si sono

in genere dichiarate a favore dell'esenzione delle microentità dagli obblighi delle direttive contabili.

Impatto sul mercato unico e sulla parità di condizioni. Le conseguenze sul mercato unico non dovrebbero essere significative, dato che le microentità si servono relativamente poco delle informazioni finanziarie e i bilanci di legge non costituiscono in genere una fonte di informazione importante. Inoltre, solo un numero limitato di microentità svolge attività transfrontaliere.

Un certo impatto negativo sulla raccolta di dati statistici in alcuni Stati membri, con l'eventuale necessità di modificare la metodologia di raccolta dei dati statistici.

Nessun effetto negativo sulla raccolta di informazioni a fini fiscali. Le autorità fiscali hanno il potere di chiedere informazioni in funzione delle loro esigenze e di effettuare verifiche (audit) delle informazioni finanziarie.

Riduzione delle attività della professione contabile, per la preparazione e gli audit dei bilanci di legge. Questo aspetto dovrebbe essere in parte compensato dal ricorso a professionisti della contabilità per altre attività a più forte valore aggiunto.

Aspetti sociali. Una qualche riduzione delle informazioni pubbliche a disposizione dei dipendenti delle microentità. Tuttavia, grazie al contatto diretto che i dipendenti hanno di norma con i dirigenti e i proprietari delle microentità, la pubblicazione dei bilanci ha una funzione ridotta a fini di informazione. La situazione è analoga per le società di persone delle stesse dimensioni.

Aspetti ambientali. In leggero effetto positivo grazie alla riduzione delle attività di informazione e di archiviazione.

Informazioni al vasto pubblico. Una certa riduzione delle informazioni disponibili ai terzi. Tuttavia, l'interesse è generalmente molto basso.

5.6. *Opzione 4. Introduzione di un regime contabile semplificato per le microentità*

Una delle opzioni consiste nell'introdurre nelle direttive contabili un regime contabile su misura per le microentità. Diversamente dall'"opzione esenzione", l'elaborazione e l'attuazione di un nuovo regime di questo tipo richiederebbero più tempo. Per cui non consentirebbe di conseguire una riduzione rapida degli oneri entro i termini previsti.

5.7. *Opzione 5. Modifica della vigente direttiva senza introduzione della categoria delle microentità*

È possibile procedere ad alcune modifiche rapide delle direttive contabili. Ciò permetterebbe una modesta riduzione degli oneri in poco tempo. Tuttavia, il principale problema, cioè la discrepanza tra le direttive contabili e le necessità degli utilizzatori, non sarebbe risolto.

Modifiche più sostanziali richiederebbero tempi di preparazione più lunghi e non si prestano pertanto per una riduzione rapida degli oneri entro i termini previsti.

6. CONFRONTO TRA LE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

L'opzione che consente la più grande riduzione degli oneri è quella che consiste nell'esentare le microentità. Questa opzione è quella che può inoltre essere realizzata entro tempi brevi. Pertanto, la Commissione ritiene che quest'opzione sia la soluzione migliore per ridurre in modo significativo l'onere amministrativo a carico delle piccole imprese e per adeguare gli obblighi di informazione alle esigenze degli utilizzatori e dei redattori.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

La presente proposta è strettamente connessa alla modernizzazione e alla semplificazione generale della quarta e della settima direttiva. A causa dello stretto legame tra queste misure, il controllo e la valutazione verranno realizzati congiuntamente. Un piano particolareggiato di controllo rientrerà nella strategia generale di controllo relativa alla revisione generale delle direttive contabili.

La valutazione degli effetti e del funzionamento dell'esenzione per le microentità includerà una valutazione degli obiettivi chiave rappresentati da un migliore allineamento delle norme contabili alle esigenze degli utilizzatori e dei redattori dell'informativa finanziaria e dalla riduzione complessiva degli oneri amministrativi. Inoltre, si terrà conto della qualità delle informazioni finanziarie pertinenti e dell'accesso a dette informazioni da parte delle parti in causa.