CAMERA DEI DEPUTATI N. 4241-A

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(Relatore: **RAFFAELE MASTRANTUONO**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 4 ottobre 1989 (Stampato n. 1519)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(DE MITA)

E DAL MINISTRO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE

(LA PERGOLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(ANDREOTTI)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(VASSALLI)

COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(FANFANI)

COL MINISTRO DEL TESORO

(AMATO)

COL MINISTRO DELLE FINANZE

(COLOMBO)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

(BATTAGLIA)

E COL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

(FRACANZANI)

—

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 5 ottobre 1989

Delega al Governo per l'attuazione di direttive comunitarie in materia societaria

---

Presentata alla Presidenza il 10 novembre 1989

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il presente disegno di legge ha per oggetto la delega al Governo ad emanare decreti aventi forza di legge al fine di recepire quattro direttive comunitarie in materia di diritto delle società.

L'iniziativa legislativa imposta dagli obblighi che derivano dalla nostra partecipazione in sede CEE risponde anche all'esigenza di armonizzare il nostro ordinamento alle regole dettate in sede comunitaria: si favorisce in tal modo il processo di integrazione degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e si asseconda l'uniformità dei comportamenti degli operatori economici del settore. Con la delega si utilizza lo strumento tecnico più idoneo ad assicurare in materia, anche per consolidata consuetudine parlamentare, rapidità di adattamento alla normativa comunitaria rispetto alla quale il nostro Paese si è reso più volte inadempiente.

Al riguardo appare opportuno precisare che l'attività del Consiglio delle Comunità Europee volta a favorire l'integrazione tra gli Stati membri in materia societaria trova riscontro in quattro disposizioni del trattato istitutivo di Roma, e precisamente:

nell'articolo 54 par. 3 *g)*, relativo al coordinamento delle disposizioni per la tutela degli interessi dei soci e dei terzi in ordine alle società, ivi comprese le cooperative e le altre persone giuridiche di diritto pubblico e privato, fatta eccezione per quelle che non perseguono scopo di lucro,

nell'articolo 52, relativo alla graduale soppressione delle restrizioni all'apertura di agenzie, succursali e filiali;

nell'articolo 220, relativo al reciproco riconoscimento delle società, al mantenimento della personalità giuridica in caso di trasferimento della sede da un paese all'altro e alla possibilita di fusione di società soggette a legislazioni nazionali diverse;

nell'articolo 58, relativo alle condizioni per l'applicazione delle disposizioni relative al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi alle società, che devono essere costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e devono avere la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno della Comunità.

Sino ad oggi il Consiglio delle Comunità Europee ha adottato in questo settore ben sette direttive.

Sono stati inoltre presentati dalla Commissione al Consiglio, ma da questo non ancora adottate, cinque proposte di direttiva.

Vi è inoltre la proposta di una nona direttiva, relativa alla tutela delle minoranze azionarie sui rapporti tra le imprese appartenenti ad un gruppo, ma non ancora presentata al Consiglio.

Per quanto concerne lo stato di attuazione delle citate direttive sull'ordinamento comunitario, l'Italia risulta lo Stato membro più inadempiente (ad eccezione della Spagna) sull'adeguamento del proprio ordinamento alle direttive comunitarie, benché per esso non ostino specifici problemi di tipo ordinamentale.

Nel nostro ordinamento risultano infatti finora recepite soltanto due direttive comunitarie: la direttiva n. 68/151, del 9 marzo 1968 (prima direttiva) è

stata recepita con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1969, n. 1127 « Modificazioni alle norme del codice civile sulle società per azioni e a responsabilità limitata, in attuazione della direttiva 9 marzo 1968, n. 151, del Consiglio dei Ministri delle Comunità europee », emanato in virtù della delega conferita con legge 13 ottobre 1969, n. 740; la direttiva n. 77/91 del 13 dicembre 1976 (seconda direttiva) è stata recepita con decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1986, n. 30 « Modifica della disciplina della società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata e cooperative, in attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 77/91, del 13 dicembre 1976 emanato in virtù della delega conferita con legge 8 agosto 1985, n. 412. Va segnalato che l'attuazione di tale direttiva è avvenuta dopo oltre otto anni dalla scadenza del termine fissato per il suo recepimento, e dopo l'avvio di due procedure d'infrazione, la prima delle quali conclusasi con sentenza di condanna del 12 ottobre 1982 da parte della Corte di Giustizia.

I termini di attuazione delle altre direttive sono già scaduti, e in alcuni casi da tempo, come può ricavarsi dal seguente prospetto:

Direttiva	*Termine di adozione*
terza (78/855)	12 ottobre 1981;
quarta (78/660)	31 luglio 1980;
sesta (82/291)	31 dicembre 1985;
settima (83/349)	31 dicembre 1987;
ottava (84/253)	31 dicembre 1987;

A causa del mancato recepimento della quarta direttiva (dir. 78/660, oggetto del presente disegno di legge) con sentenza del 20 marzo 1986 la Corte di Giustizia ha condannato il nostro paese per inadempienza degli obblighi imposti dal trattato CEE. La mancata attuazione nel nostro ordinamento della terza e sesta direttiva (dir. 78/855 e dir. 82/291, oggetto anche esse del presente disegno di legge) ha condotto all'attivazione della procedura d'infrazione *ex* articolo 169 del Trattato a seguito della quale la Commissione ha presentato ricorso presso la Corte di Giustizia. Il ricorso, iscritto a ruolo nel corso del 1988 (n. 90 del 1988) non è ancora stato deciso.

Non sono state attivate finora procedure d'infrazione per il mancato recepimento della settima direttiva (n. 83 del 349, oggetto anche essa del disegno di legge), il cui termine ultimo di attuazione è scaduto in tempi relativamente recenti (31 dicembre 1987).

Con riguardo al problema generale dell'adeguamento dell'ordinamento interno alla normativa comunitaria, va segnalato che un notevole sforzo in tale direzione è stato effettuato con la legge 16 aprile 1987, n. 183 « Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari » che, introducendo un ampio meccanismo di delega legislativa per un rilevante numero di direttive comunitarie, ha permesso finora di recepire più di cento direttive mediante decreto del Presidente del Consiglio (o del Ministro da lui delegato), secondo quanto stabilito dall'articolo 14 della legge stessa.

Basandosi sui positivi risultati forniti dalla legge n. 183 del 1987 è stata approvata la legge 9 marzo 1989, n. 86 « Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari » che prevede, al fine di garantire il tempestivo adeguamento alle direttive emanate dalla Comunità, una legge comunitaria annuale, da presentarsi entro il 10 marzo su iniziativa del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie di concerto con il ministro degli Affari esteri e gli altri ministri interessati (articolo 2 del disegno di legge).

Tuttavia vi era l'esigenza di dare attuazione a quelle direttive per le quali si era messa in moto la procedura d'infrazione o addirittura vi era già stata sen-

tenza di condanna, ragione per cui il Governo ha dovuto necessariamente presentare in tempi rapidi il disegno di legge in esame già approvato dal Senato nello stesso testo proposto dal Governo e trasmesso in data 5 ottobre 1989.

Esso si compone di tre articoli.

L'articolo 1 concerne le direttive 78/660 del 25 luglio 1978 e n. 83/349 del 13 giugno 1983 relative ai conti annuali delle società di capitali e ai conti consolidati delle imprese facenti parte di un gruppo.

L'articolo 2 si riferisce alle direttive comunitarie 76/855 del 9 ottobre 1978 e 52/891 del 17 dicembre 1982 relative alla fusione e alla scissione delle società per azioni.

L'articolo 3 disciplina il procedimento che il Governo dovrà adottare per l'esercizio della delega, modellato sullo schema già utilizzato dall'articolo 15 della legge 16 marzo 1987 n. 183 anch'esso recante delega per l'attuazione di direttive comunitarie.

L'articolo 1 è così strutturato:

1) nelle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* sono enunciati, con l'esercizio delle relative opzioni, i criteri e i princìpi relativi ai conti annuali delle società di capitali;

2) nelle lettere *e)*, *f)*, *g)* e *h)* sono contenuti i principi afferenti i bilanci consolidati delle imprese facenti parte di un gruppo nei casi in cui la società controllante o le controllate abbiano la struttura giuridica di società di capitali, di società cooperative o di mutue assicuratrici;

3) nelle lettere *i)*, *l)*, e *m)* sono indicati criteri generali valevoli per entrambe le materie.

Quanto ai conti annuali delle società è appena il caso di ricordare che il bilancio di esercizio è il documento contabile che annualmente esprime il risultato della gestione di un'impresa con l'indicazione di costi e ricavi in base alla stima dei valori attivi e passivi e della loro influenza sull'attività dell'impresa.

Tale documento, come fonte di informazione, ha assunto nel tempo sempre maggior rilevanza con il passaggio da un'economia prevalentemente agricola a quella di intensa industrializzazione. Questo passaggio è stato scandito nel tempo già dal legislatore del 1882 che con il codice di commercio detta alcune regole ancorché generiche ma improntate alla ricerca della chiarezza e della veridicità. Con il codice del 1942 vengono invece precisate norme rigide per la formazione del conto e la valutazione delle singole poste. Con le direttive comunitarie le regole per la redazione del bilancio assumono sempre di più l'impronta marcata della chiarezza e della necessità della informazione: facilitare la lettura degli elementi che compongono un bilancio assume un rilievo fondamentale per assicurare ampia trasparenza alla situazione economico-patrimoniale dell'impresa.

Infatti il principio fondamentale cui si riferisce l'articolo 1, lettera *a)*, è quello della completezza e dell'analiticità dell'informazione del bilancio. Nelle lettere *b)* e *c)* vengono indicate le opzioni da effettuare per i conti annuali e la valutazione delle singole voci.

Per tale ultimo punto viene rimessa al Parlamento la competenza circa l'opportunità di consentire di volta in volta rivalutazioni degli elementi del conto patromoniale, sottraendola alla discrezionalità degli amministratori.

Per i conti la direttiva consente la scelta tra due schemi di conto patrimoniale e cioè fra quello a colonne contrapposte e quello in forma scalare. La opzione per il primo schema è stata suggerita dal Governo ed accolta dal Senato per la sua conformità a quanto già previsto nel nostro ordinamento dall'articolo 2424 codice penale.

Quanto al conto economico la scelta è stata quella della forma a scalare per essere la stessa più idonea a fornire una serie di totali parziali per partite omogenee che servono a rendere più agevole l'analisi del conto stesso.

Una significativa innovazione è rappresentata proprio dalla introduzione dei conti consolidati delle imprese formanti un gruppo. Il fenomeno dei gruppi d'im-

prese, particolarmente rilevante anche per il nostro sistema industriale, non è stato oggetto di una specifica disciplina nel nostro ordinamento. Anzi spesso, in mancanza di una disciplina generale le poche norme contenute nel codice civile sono contraddette da altre disposizioni successive come quelle contenute nel decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26 (legge Prodi sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi). Per il resto salvo il potere riconosciuto alla CONSOB dall'articolo 3 della legge n. 216 del 1974 di imporre a società o enti quotati in borsa la redazione di un bilancio consolidato, non esiste alcun vincolo giuridico in ordine alla stima dei risultati complessivi del gruppo di imprese le quali sebbene formalmente siano costituite da soggetti aventi distinta personalità giuridica, tuttavia concorrono tutte insieme ad un'attività economica i cui risultati finali sono imputabili ad un unico centro di interesse economico rappresentato dalla controllante. È di tutta evidenza che la forza economica non è quella che appare dai singoli bilanci di ciascuna società ma quella risultante dagli elementi complessivi del gruppo. Gli schemi formali delle distinte personalità giuridiche cedono il passo alla logica economica e vengono superati dal consolidamento del bilancio che esprime la consistenza economica dell'intero gruppo.

Da qui l'esigenza dell'unificazione dei bilanci in testa alla controllante per conoscere la reale portata di un gruppo nella sua complessità.

La CEE con la direttiva da attuare ha imposto ai paesi membri l'adozione dei bilanci consolidati e le relative regole. L'area del consolidamento dei conti annuali riguarda le società di capitali tra le quali esiste un rapporto di controllo tra l'impresa madre e le imprese figlie. Il controllo, in base ai princìpi enunciati nella lettera *g)*, si esercita sia quando la controllante abbia la maggioranza dei voti nell'assemblea della controllata sia quando esiste una situazione di fatto determinata dal potere di esercitare il dominio in assemblea, computando a tal fine anche i voti spettanti ad altre controllate, a società fiduciarie o a persone interposte. Nel progetto di legge delega, in armonia con quanto disposto dalla direttiva, si prevede, alla lettera *h)*, che il consolidamento possa essere proporzionale alla partecipazione posseduta. Restano fuori dall'area del consolidamento le imprese esercenti attività bancaria salvo l'ipotesi di loro partecipazione esclusiva o prevalente in società esercenti diversa attività (lettera *i*).

Sempre l'articolo 1 alla lettera *e)* delega il Governo ad adeguare l'articolo 2359 del codice civile alla nozione di controllo contenuta nella direttiva CEE al fine di individuare i casi in cui sussiste l'obbligo di bilanci consolidati.

Con l'articolo 2 si dettano princìpi e criteri direttivi riguardanti le fusioni e le scissioni delle società commerciali e delle società cooperative. Come è noto il nostro ordinamento prevede e regola solo l'istituto della fusione delle società. Nulla è previsto sul piano legislativo per la scissione ma il fenomeno è stato individuato dalla giurisprudenza che ne ha evidenziato la sua identità strutturale con la fusione per applicare per analogia le norme previste soltanto per la fusione. L'obbligo di disciplinare tale fenomeno va esteso secondo la lettera *a)* dell'articolo 2 a tutte le società comprese quelle cooperative con gli opportuni adattamenti in relazione alla natura (personale o meno) delle stesse società.

L'area del fenomeno è esclusa per le società per le quali è in corso procedura concorsuale ovvero di liquidazione volontaria limitatamente all'ipotesi che si sia dato inizio al provvedimento di distribuzione dell'attivo. Quanto alle modalità, viene imposto per le scissioni e le fusioni la delibera di tutte le società nelle quali l'uno o l'altro fenomeno viene considerato con dettagliate norme per la tutela delle minoranze dissenzienti, dei creditori e dei prestatori di lavoro subordinato.

L'articolo 3 disciplina la procedura per l'emanazione dei decreti delegati i cui schemi devono essere preventivamente sottoposti al parere delle Commissioni

permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per materia, che dovranno esprimersi nel termine di quaranta giorni dalla comunicazione. Decorso tale termine i decreti sono emanati anche in mancanza di detto parere.

Nell'auspicare una rapida approvazione da parte dell'Assemblea del disegno di legge, nel testo trasmesso dal Senato, che riveste, come illustrato, particolare importanza ed urgenza, va ricordato che la Commissione di merito nel corso dell'esame in sede referente si è espressa all'unanimità a favore del provvedimento.

RAFFAELE MASTRANTUONO, *Relatore*

TESTO APPROVATO DAL SENATO	TESTO DELLA COMMISSIONE
ART. 1.	ART. 1.
1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti aventi forza di legge, le norme necessarie per dare attuazione alle direttive del Consiglio delle Comunità europee n. 78/660 del 25 luglio 1978 e n. 83/349 del 13 giugno 1983, esercitando le opzioni in esse previste in conformità dei seguenti princìpi e criteri direttivi e fissando congrui termini per l'entrata in vigore delle norme delegate nei limiti consentiti dalle due direttive:	*Identico.*
a) realizzare l'obiettivo della completezza e analiticità dell'informazione del bilancio, con le semplificazioni consentite dalla direttiva per le società di minori dimensioni, facendo salvo il livello di chiarezza e capacità informativa assicurato dalle disposizioni vigenti;	
b) adottare schemi di conti annuali corrispondenti a quelli previsti dagli articoli 9 e 23 della direttiva n. 78/660, con facoltà di utilizzare anche le previsioni dell'articolo 2, paragrafo 6, e dell'articolo 4, paragrafo 1, della stessa direttiva per il rispetto di quanto indicato alla lettera *a);*	
c) adottare, per quanto riguarda la valutazione delle voci dei conti annuali, le regole dettate dagli articoli 31 e 42 della direttiva n. 78/660 e dall'articolo 59 della medesima direttiva, come modificato dall'articolo 45 della direttiva n. 83/349 del 13 giugno 1983, riservando a specifici interventi legislativi la disciplina dei metodi di valutazione di cui all'articolo 33;	
d) assicurare, nella misura compatibile con le leggi vigenti in materia tributaria, l'autonomia dalle disposizioni tribu-	

tarie di quelle dettate in attuazione della direttiva, comunque prevedendo che nel conto profitti e perdite sia indicato in quale misura la valutazione di singole voci sia stata influenzata dall'applicazione della normativa tributaria;

e) prevedere e regolare la redazione di bilanci consolidati, salvaguardate le esigenze delle imprese di minori dimensioni nei limiti di quanto consentito dall'articolo 6 della direttiva n. 83/349, con riferimento alle società di capitali, alle cooperative e alle mutue assicuratrici che controllino altre imprese;

f) estendere la disciplina di cui alla lettera *e)* ad altri enti a carattere imprenditoriale, in relazione ai quali si presentano esigenze analoghe in rapporto alle finalità della direttiva;

g) considerare fattispecie di controllo, per gli effetti stabiliti dalla lettera *f)*, almeno quelle in cui un'impresa dispone della maggioranza dei voti o comunque di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria di altra impresa, computando a tali fini anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persone interposte, ma non anche quelli spettanti per conto di terzi;

h) prevedere la possibilità di effettuare un consolidamento proporzionale alla partecipazione posseduta, secondo quanto previsto dall'articolo 32 della direttiva n. 83/349;

i) esonerare dalla disciplina di attuazione delle direttive sopra indicate, indipendentemente dalla loro forma giuridica, gli enti creditizi e le imprese che svolgono in via esclusiva o prevalente, anche indirettamente, attività di raccolta e collocamento di pubblico risparmio o attività finanziaria, o ad essa assimilabile, come definita dall'articolo 1 della legge 17 aprile 1986, n. 114, salvo che essa non consista nella detenzione in via esclusiva o prevalente di partecipazioni in società esercenti attività diversa da quella creditizia o finanziaria;

l) modificare la formulazione dell'articolo 2359 del codice civile, in modo da assicurarne il coordinamento con le disposizioni che individuano i casi in cui ricorre l'obbligo di redazione dei bilanci consolidati;

m) apportare le ulteriori modificazioni necessarie per il coordinato adattamento del sistema vigente alle innovazioni conseguenti all'attuazione delle direttive previste dal presente articolo.

ART. 2.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti aventi forza di legge, le norme necessarie per dare attuazione alle direttive del Consiglio delle Comunità europee n. 78/855 del 9 ottobre 1978 e n. 82/891 del 17 dicembre 1982, esercitando le opzioni in esse previste secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi e senza in nessun caso ridurre in modo sostanziale il livello di protezione accordato dalle disposizioni vigenti ai soci e ai creditori:

a) estendere la disciplina delle fusioni e delle scissioni, con gli opportuni adattamenti, alle altre società aventi per oggetto l'esercizio di una attività commerciale e alle società cooperative;

b) escludere la partecipazione alle operazioni di fusione e di scissione di società soggette a procedure concorsuali, nonché di società in liquidazione che hanno iniziato la distribuzione dell'attivo tra i propri soci;

c) esigere che – fuori dei casi preveduti dall'articolo 24 della direttiva n. 78/855 per le fusioni e dall'articolo 10 della direttiva n. 82/891 per le scissioni – fusione e scissione siano deliberate da tutte le società che partecipano all'operazione nel rispetto degli adempimenti prescritti per le fusioni dagli articoli 9, 10 e 11

ART. 2.

Identico.

della direttiva n. 78/855 e per le scissioni dagli articoli 7, 8 e 9 della direttiva n. 82/891;

d) apportare le ulteriori modificazioni rese necessarie per il coordinato adattamento del sistema vigente alle innovazioni conseguenti all'attuazione delle direttive previste dal presente articolo.

ART. 3.

1. I decreti legislativi adottati dal Governo a norma degli articoli 1 e 2 sono emanati dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, di concerto con i Ministri degli affari esteri, di grazia e giustizia, del bilancio e della programmazione economica, del tesoro, delle finanze, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle partecipazioni statali.

2. Gli schemi di detti decreti sono preventivamente sottoposti al parere delle Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, competenti per materia, che dovranno esprimersi nel termine di quaranta giorni dalla comunicazione. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza di detto parere.

ART. 3.

Identico.