CAMERA DEI DEPUTATI N. **2686**

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PEZZOLI

Modifiche al codice civile in materia di società di capitali

Presentata il 12 novembre 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — I dati relativi all'evasione fiscale nel nostro paese, denunciati da fonti autorevoli e palesemente riscontrabili dall'attività degli organi preposti al controllo e all'accertamento, impongono che si adottino misure tali da arginare il fenomeno in via preventiva anziché esclusivamente repressiva.

La scarsa efficacia che le norme penali hanno dimostrato nella dissuasione dei comportamenti criminosi di natura finanziaria, richiedono correttivi idonei a ristabilire, sin dalla genesi dei rapporti, una presunzione di liceità che si è andata perdendo nel senso comune, per effetto del combinato operare di due ordini di fattori. In piimo luogo, l'impossibilità materiale da parte dei soggetti istituzionalmente gravati di tale compito – giudici, amministrazione finanziaria, commissioni ed autorità di vigilanza – di porre in atto un volume di controlli tale da rendere estremamente probabile la scoperta delle violazioni. In secondo luogo, la convenienza materiale dei comportamenti criminosi, data dal rapporto tra guadagno illecito conseguibile e frequenza di scoperta dell'evento *criminis*.

Gli effetti che ne conseguono a danno dell'economia nazionale sono, a dir poco, devastanti. L'inefficacia della lotta all'evasione causa una perdita per le casse dell'Erario che recenti stime quantificano di ammontare annuo almeno pari a quello del disavanzo di parte corrente. Il mancato conseguimento di tali introiti impedisce, di fatto, una politica di abbattimento della pressione fiscale, oramai improcrastinabile e reclamata a gran voce da quella parte del paese che, in quanto onesta, si sente ingiustamente umiliata e unilateralmente vessata. Anche la credibilità dello Stato viene messa in forte dubbio dall'evidente inefficienza nel combattere il fenomeno. La pressione fiscale spropositata, raggiunta dal sistema italiano, rappresenta inoltre una seria ipoteca al risanamento del paese,

poiché scoraggia gli investimenti produttivi, a meno che non si accetti in maniera ipocrita di considerare l'evasione alla stregua di un correttivo naturale e ineliminabile delle carenze dell'apparato.

Tra gli imputati, cui viene addebitata molta responsabilità di strumento idoneo a favorire l'evasione, si trovano gli enti collettivi e, in particolare le società di capitali. Nel rapporto della Guardia di Finanza relativo ai primi sei mesi di attività del 1996, si dice che su circa 14.000 miliardi di imponibile accertato come sottratto all'imposizione, ben 7.000 devono riferirsi a società a responsabilità limitata. Le società in genere e quelle di capitali in specie, sono un'espressione di capitalismo maturo, idonea a favorire il risparmio e l'investimento attraverso la canalizzazione dei flussi finanziari dalle famiglie alle imprese, e viceversa, senza intermediari. Sono, inoltre, un efficace elemento di reale democrazia e partecipazione del singolo al benessere collettivo. Le *public companies* esistenti all'estero, cioè quelle società ad azionariato diffuso e frammentato, sono un tipico esempio di come, attraverso le società di capitali, possa coniugarsi interesse dell'impresa e quello della collettività, di come si possa favorire il risparmio e ridistribuire reddito, senza il diretto impegno dello Stato. In esse troviamo coinvolti direttamente i soggetti più disparati, dal piccolo investitore al grande fondo pensionistico, accomunati dalla volontà di partecipare, mediante gli utili ritraibili, del successo di un'iniziativa e di un'idea imprenditoriale. Sono, inoltre, un mezzo di coinvolgimento dei lavoratori ai profitti aziendali, che favorisce il rafforzamento della credibilità di un'impresa attraverso il diretto intervento di coloro che vi operano. Chiaramente, affinché tutto ciò possa avvenire, è indispensabile un presupposto di credibilità nel funzionamento del soggetto collettivo.

In Italia, un insieme di molteplici fattori ha operato nel senso di non permettere il crearsi delle condizioni di cui beneficiano all'estero le società di capitali, per il conseguimento degli scopi di interesse collettivo per cui dovrebbero godere di un notevole *favor* anche da parte del nostro legislatore: la concentrazione dei pacchetti di comando delle grandi società nelle mani di pochissime famiglie, che hanno sempre visto come un'insopportabile ingerenza qualsiasi tentativo di controllo dello Stato sul loro operato; l'intervento diretto nell'economia dello Stato medesimo, attraverso l'acquisizione di pacchetti totalitari di gruppi d'imprese, con il sistema delle Partecipazioni Statali; la scarsa possibilità di verifica sull'agire delle società di qualsiasi livello e dimensione, che sono state lasciate per troppi anni funzionare in maniera del tutto autonoma e incontrollata; e, da ultimo, il gigantesco crescendo del debito pubblico che, per effetto dell'emissione dei Buoni del Tesoro e di altri titoli analoghi, ha fatto sì che venisse disincentivato l'investimento partecipativo, colpito da un regime fiscale comparato estremamente sfavorevole. Tutti questi elementi, uniti al pregiudizio ingenerato dall'idea che la società di capitali sia la chiave ideale per perpetrare comportamenti illeciti a favore di pochi e a danno dei più, non ne hanno consentito lo sviluppo nel senso desiderato ed auspicabile. Questo gruppo di concause ha sempre impedito il formarsi di una reale cultura economica avanzata, e lo svilupparsi di strumenti operativi che in altri paesi risultano di banale conoscenza e applicazione.

Per poter agire in contro-tendenza, è necessario, in primo luogo, recuperare l'affidabilità delle strutture societarie rafforzando il carattere pubblicistico delle funzioni di controllo dei soggetti istituzionalmente preposti a tale scopo, e migliorare l'espletarsi dell'attività societaria avente carattere esterno, coinvolgendo formalmente e obbligatoriamente figure professionali dotate dell'idonea competenza in materia. Infine, estendere il suddetto controllo anche alle società minori, dotate di personalità giuridica e come tali soggetti autonomi nell'ordinamento, onde creare un presupposto di sicurezza pure riguardo al comportamento di queste strutture. Il presente disegno di legge intende portare un contributo, che si ritiene determinante, in questo preciso senso.

L'articolo 1 – di modifica all'articolo 2371 del codice civile, rubricato *sub* Presidenza dell'assemblea, mediante inserimento di un nuovo comma tra gli attuali primo e secondo – prevede che, nell'assemblea che approva il bilancio, il segretario debba essere nominato tra gli iscritti agli ordini professionali individuati dalla legge. Si tratterà, ovviamente, degli iscritti alle categorie delle cosiddette professioni contabili, in particolare all'Ordine dei Dottori Commercialisti e al Collegio dei Ragionieri e Periti Commerciali. La finalità della norma è quella di demandare l'acquisizione formale di un documento così importante nella vita societaria a un soggetto che disponga della necessaria perizia tecnico-giuridica idonea ad evitare tutta una serie di errori la cui presenza diviene poi elemento frequente di rilevazione di fattispecie criminose nella fase patologica della società.

L'articolo 2, nell'introdurre un nuovo terzo comma all'articolo 2407 del codice civile – sulla responsabilità dei sindaci – estende ai componenti del collegio sindacale lo *status* giuridico di pubblico ufficiale. Si risolverebbe così, una volta per tutte, l'annosa questione che da tempo vede implicati gli organi di controllo societario che oppongono, fondatamente, la loro natura di soggetto operante sul piano meramente privatistico, priva di rilievo esterno se non nei limiti di quanto espressamente previsto dal legislatore. La presenza costante e periodica di un controllore, obbligato a notiziare il Pubblico Ministero qualora si trovi di fronte a ipotesi comprovate di reato, risulterà costituire un incentivo oltremodo sicuro per la correttezza della linea di condotta degli altri organi societari. Di converso, l'attestazione di un pubblico ufficiale, apposta sul bilancio, unitamente alla sua relazione che costituisce la giustificazione motivata della sottoscrizione stessa, impedirà il disconoscimento del documento da parte dei terzi, compresa l'amministrazione finanziaria, con evidente risparmio in termini di controllo, che verrà posto in essere solo in quei casi in cui risulti provato l'abuso d'ufficio. La sottoscrizione costituirà, evidentemente, un mezzo di prova solo con riguardo alla rispondenza del bilancio stesso alle scritture contabili, ai princìpi di redazione e ai criteri dì valutazione, non potendosi pretendere che il sindaco indaghi, tranne nei casi evidenti, su eventuali comportamenti criminosi posti in essere, a sua insaputa, dagli amministratori con mezzi fraudolenti.

L'articolo 3, introducendo nel codice civile l'articolo 2488-*bis* prevede l'estensione di un organismo di controllo, opportunamente semplificato per ragioni di flessibilità e di costi, anche alle società di capitali di minore dimensione. Tale estensione è stata auspicata da più parti, compresi autorevoli commentatori. Il secondo comma abroga due norme incompatibili con la novella.

L'articolo 4 fissa la data di entrata in vigore delle disposizioni di modifica, contenute nel progetto di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Assemblea di approvazione del bilancio).

1. Dopo il primo comma dell'articolo 2371 del codice civile è inserito il seguente:

« Quando tra gli argomenti in discussione all'ordine del giorno vi sia l'approvazione del bilancio, il segretario deve essere scelto negli albi professionali determinati dalla legge ».

ART. 2.

(Responsabilità dei sindaci).

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 2407 del codice civile è inserito il seguente:

« Il sindaco, per quanto attiene all'esercizio delle sue funzioni, è pubblico ufficiale. Il bilancio, corredato della relazione di cui all'articolo 2429, se sottoscritto dal collegio sindacale, fa piena prova, fino a querela di falso, della corrispondenza del suo contenuto alle scritture contabili, ai princìpi di redazione e ai criteri di valutazione determinati dalla legge.

ART. 3.

(Sindaco unico).

1. Dopo l'articolo 2488 del codice civile è inserito il seguente:

« ART. 2488-*bis* – *(Sindaco unico)*. — Nelle società con capitale inferiore a duecento milioni di lire le funzioni del collegio sindacale sono attribuite a un sindaco unico, che deve essere scelto tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero di grazia e giustizia. Al sindaco unico applicano le disposizioni degli articoli 2398 e seguenti, in quanto compatibili ».

2. Il quarto comma dell'articolo 2488 e l'articolo 2489 del codice civile sono abrogati.

ART. 4.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il 1° gennaio 1997.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

DDL13-2686
Lire 500