

N. 563

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CURTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MAGGIO 1996

Modifica della normativa in materia di controllo legale dei
conti delle imprese individuali, delle società commerciali e
degli enti locali

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Allegato	»	6
Disegno di legge	»	12

ONOREVOLI SENATORI. - L'efficacia del controllo legale dei conti operato dal collegio sindacale nelle società di capitale non quotate (società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata) e dai revisori dei conti negli enti locali è molto spesso carente, così come unanimemente riconosciuto da aziendalisti e giuristi.

Il motivo principale consiste soprattutto nella normativa che affida la nomina dei sindaci e dei revisori, rispettivamente, all'assemblea dei soci e all'assemblea elettiva.

Ciò determina di fatto la coincidenza tra «controllore» e «controllato», mortifica l'indipendenza e l'autonomia dei sindaci e dei revisori e vanifica la loro azione di controllo a danno della pubblica fede e degli interessi generali della collettività.

Il collegio sindacale concepito originariamente quale strumento di tutela degli interessi della maggioranza dei soci nei confronti degli amministratori di nomina regia, anche dopo la caduta delle prerogative regie, continuava, prima con il vecchio codice di commercio e poi con il nuovo codice civile del 1942, ad essere nominato dall'assemblea dei soci al cui gruppo di comando è riservata così la nomina sia degli amministratori sia dell'organo di controllo.

Addirittura, nella maggior parte delle società a responsabilità limitata o per azioni a ristretta base familiare si ha la coincidenza tra assemblea e organo amministrativo.

Del tutto ingiustificata risulta poi l'assenza di qualunque forma di controllo del bilancio d'esercizio negli altri tipi societari (società in nome collettivo, società in accomandita semplice) e nelle stesse imprese individuali anche quando essi beneficiano di agevolazioni e incentivazioni i cui oneri sono posti a carico del bilancio dello Stato e,

quindi, della collettività, o di organismi comunitari.

Tale normativa appare quanto mai anacronistica se si tiene conto della rilevanza pubblicistica del bilancio d'esercizio che da strumento di comportamento dell'imprenditore è diventato sempre più un importante mezzo di comunicazione dell'impresa con i clienti, i fornitori, le banche, il piccolo azionariato, i consumatori, i lavoratori dipendenti, gli enti locali, il fisco, ciascuno interessato, per proprie necessità, ad avere informazioni sullo stato di salute patrimoniale, economico e finanziario dell'impresa.

Nel settore pubblico, poi, la nomina dei revisori dei conti, affidata alle assemblee elettive degli enti locali, la cui maggioranza esprime anche gli amministratori, determina mostruosamente la lottizzazione politica degli stessi revisori, rende inefficace il controllo amministrativo e non garantisce l'efficienza e l'efficacia necessarie per ridurre i fenomeni di collusione e di corruzione, basati sulla dilatazione artificiosa e sull'andamento ingiustificato della spesa e che concorrono alla espansione vertiginosa del debito pubblico e determinano, da un lato, il progressivo impoverimento dello Stato e, dall'altro, l'accumulazione scandalosa di ricchezza da parte di privati senza scrupoli.

In perfetta sintonia con quanto espresso da vari ordini provinciali dei dottori commercialisti e riallacciandosi anche alla mozione sottoscritta dagli stessi e presentata al congresso nazionale dei dottori commercialisti tenutosi a Bologna nei giorni 8-10 ottobre 1992 nonché a quella approvata dall'assemblea congressuale nazionale nella seduta conclusiva del 10 ottobre 1992, si spera di fornire un contributo per uscire realmente da «Tangentopoli», nella consapevolezza che il cambiamento reale passa anche attraverso una riorganizzazione del diritto socie-

tario col rafforzamento dei meccanismi di controllo, oggi ampiamente deficitari, attraverso una coraggiosa riforma di norme da tempo superate e che erano nel passato solo strumentali e funzionali al vecchio sistema di potere.

Questo disegno di legge che non ha la pretesa della perfezione e della completezza, ma rappresenta forse un minimo di elaborazione da cui partire per una attenta e seria riflessione, da parte delle forze politiche e sociali, sulle vere cause della crisi finanziaria italiana, nella consapevolezza della complessità della problematica, ma anche del fatto che «Tangentopoli» è stata sia corruzione dei pubblici amministratori sia «cattiva amministrazione delle imprese e il prezzo che il sistema economico ha pagato per poter continuare a fare i propri interessi senza controlli» (dall'intervista al pubblico ministero Francesco Greco del Tribunale di Milano pubblicata su «La Repubblica» dell'11 settembre 1994, a pagina 10).

È pertanto urgente ricercare soluzioni nuove per uscire da tale crisi che è soprattutto una crisi di valori e per aprire alla collettività, e in particolare ai giovani, la frontiera della speranza e della fiducia.

Tale proposta, aperta al contributo di tutti coloro che intendono approfondirla, e, perchè no, migliorarla, ha come obiettivo innanzitutto la effettiva indipendenza ed autonomia dei sindaci e dei revisori dei conti: indipendenza necessaria per garantire un serio controllo sulla regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Attraverso opportune modifiche della normativa civilistica vigente si intende affidare il controllo legale dei conti ad un collegio sindacale nominato dal tribunale competente, sentiti i rispettivi ordini professionali, anzichè dall'assemblea dei soci.

In tal caso la relazione del collegio sindacale potrebbe acquisire anche valore di certificazione di bilancio.

Un analogo meccanismo di controllo e di certificazione del bilancio, con nomina dei sindaci da parte del Tribunale competente è previsto per tutte le altre società commerciali, qualunque sia la forma giuridica, e

per le imprese individuali che intendono beneficiare di agevolazioni finanziarie (credito agevolato, contributi in conto capitale e in conto esercizio a fondo perduto) o di agevolazioni fiscali (esoneri da imposte e tasse, crediti d'imposta su utili destinati ad investimenti produttivi) o di agevolazioni contributive (salario d'ingresso, sgravi ed esoneri contributivi previdenziali ed assicurativi) con oneri a carico del bilancio dello Stato o di enti pubblici.

In tal modo si intende raggiungere un secondo obiettivo che è quello di affermare l'esigenza di impedire che le agevolazioni finanziarie, fiscali, contributive, dirette ad incrementare lo sviluppo economico e l'occupazione si possano trasformare, in assenza di controllo, da importante strumento di politica economica in mezzo di ingiustificato arricchimento privato a danno della collettività chiamata a farsi carico dei relativi oneri.

Infine anche per gli enti locali si ritiene indispensabile, con opportune modifiche dell'articolo 57 della legge 8 giugno 1990, n. 142, introdurre regole nuove per la nomina dei revisori contabili, per eliminare la coincidenza tra «controllore» e «controllato», per rendere più incisivo e reale il controllo della spesa pubblica e per garantire una azione amministrativa trasparente, efficace ed efficiente evitando i fenomeni di spreco delle risorse, di ritardi negli interventi amministrativi e di corruzione già ampiamente evidenziati dal fenomeno di «Tangentopoli».

Il terzo obiettivo è quello di porre le premesse per l'ammodernamento della pubblica amministrazione, per una nuova condotta amministrativa improntata a managerialità e a capacità di misurazione continua e trasparente del rapporto costi-benefici nell'uso di risorse pubbliche sempre più scarse, nel rispetto della pubblica fede e delle leggi dello Stato.

Ciò non esclude la possibilità e la opportunità, sia per le società commerciali sia per gli enti locali, nell'ambito delle rispettive autonomie statutarie e nella logica di una organizzazione aziendale razionale ed efficiente, di creare organi interni di con-

trollo che rispondano della loro azione nei confronti, rispettivamente, dell'assemblea dei soci e della assemblea elettiva.

Alla presente relazione si allega peraltro un quadro comparativo tra la normativa vigente e le modifiche che si propongono.

Nell'affidare il presente disegno di legge alla sensibilità di tutta la classe politica ci si augura che esso possa in breve tempo trasformarsi in testo definitivo sì da determinare un alto e qualificato momento di crescita della intera comunità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 21 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88, è sostituito dal seguente:

«Art. 21. *Composizione del collegio sindacale.* - 1. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 2397 del codice civile sono sostituiti dal seguente:

“I sindaci sono nominati dal presidente del tribunale del territorio in cui ha sede legale la società, su designazione dei rispettivi ordini professionali, tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, istituito presso il Ministero di grazia e giustizia, e residenti nel circondario del tribunale stesso, nel rispetto del principio di turnazione e previa verifica dei requisiti previsti dagli articoli 8 e 23 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88”».

2. L'articolo 22 del citato decreto legislativo n. 88 del 1992, è sostituito dal seguente:

«Art. 22. *Presidenza del collegio sindacale.* - 1. L'articolo 2398 del codice civile è sostituito dal seguente:

“Art. 2398 (*Presidenza del collegio*). - 1. La presidenza del collegio sindacale spetta al sindaco con maggiore anzianità di iscrizione al registro dei revisori contabili e, a parità di anzianità di iscrizione a tale registro, al più anziano di iscrizione all'albo professionale o, ancora in caso di parità, al più anziano di età”».

3. Il primo ed il secondo comma dell'articolo 2400 del codice civile sono sostituiti dai seguenti:

«I sindaci sono nominati per un triennio con i criteri indicati nell'articolo 2397, per la prima volta in sede di omologazione dell'atto costitutivo e, successivamente, su

richiesta degli amministratori da presentarsi al tribunale competente non oltre trenta giorni prima della scadenza dell'incarico.

Essi restano in carica per un triennio e possono essere revocati solo per giusta causa e con decreto del presidente del tribunale, sentiti gli interessati».

4. L'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 88 del 1992 è sostituito dal seguente:

«Art. 24. *Sostituzione dei sindaci.* - 1. L'articolo 2401 del codice civile è sostituito dal seguente:

“2401. (*Sostituzione*). - 1. In caso di morte, di rinuncia o di decadenza di un sindaco effettivo subentra il supplente in ordine di anzianità di iscrizione all'albo dei revisori contabili. In caso di pari anzianità valgono i criteri previsti dall'articolo 2398. I nuovi sindaci restano in carica sino a quando il presidente del tribunale non abbia provveduto alla nomina dei sindaci effettivi e supplenti necessari per l'integrazione. Tale nomina è effettuata, in ogni caso, entro e non oltre tre mesi dalla vacanza, ai sensi dell'articolo 2397.

2. In caso di trasferimento della sede sociale i sindaci già nominati restano in carica sino alla scadenza del triennio”».

5. L'articolo 2402 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Art. 2402 (*Retribuzione*). - 1. La retribuzione annuale dei sindaci è a carico della società ed è determinata sulla base delle tariffe professionali vigenti».

6. Dopo l'articolo 2216 del codice civile è inserito il seguente:

«Art. 2213-bis (*Certificazione del bilancio di esercizio*). - 1. Se l'imprenditore beneficia per la propria impresa di agevolazioni finanziarie relative a crediti agevolati, contributi in conto capitale e in conto esercizio, o di agevolazioni fiscali relative a esclusione dell'imposizione del reddito d'impresa, esoneri da imposte e tasse e crediti d'imposta su utili d'impresa, o di agevolazioni contributive relative a salari d'ingresso, sgravi ed esoneri contributivi previdenziali ed assicurativi, con oneri a carico del

bilancio dello Stato o di enti pubblici o di organismi comunitari, il bilancio d'esercizio deve essere certificato da un revisore dei conti nominato dal presidente del tribunale competente, su designazione dei rispettivi ordini professionali, tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, istituito presso il Ministero di grazia e giustizia, residenti nel circondario del tribunale stesso.

2. Il presidente del tribunale procede alla nomina del revisore, nel rispetto del principio di turnazione e previa verifica dei requisiti previsti dagli articoli 8 e 23 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88, entro tre mesi dalla richiesta dell'imprenditore.

3. La mancata certificazione del bilancio d'esercizio entro quattro mesi dalla chiusura d'esercizio comporta la perdita per l'imprenditore dei benefici di cui al comma 1».

7. All'articolo 2293 del codice civile sono aggiunti i seguenti commi:

«Se la società beneficia di agevolazioni finanziarie relative a crediti agevolati, contributi in conto capitale e in conto esercizio, o di agevolazioni fiscali relative a esclusione dell'imposta del reddito di impresa, esoneri da imposte e tasse e crediti d'imposta su utili d'impresa, o di agevolazioni contributive relative a salari d'ingresso, sgravi ed esoneri contributivi previdenziali ed assicurativi, con oneri a carico del bilancio dello Stato o di enti pubblici o di organismi comunitari, il bilancio d'esercizio deve essere certificato da un revisore dei conti nominato dal presidente del tribunale competente, su designazione dei rispettivi ordini professionali, tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, istituito presso il Ministero di grazia e giustizia, e residenti nel circondario del tribunale stesso.

Il presidente del tribunale provvede alla nomina del revisore, nel rispetto del principio della turnazione e previa verifica dei requisiti previsti dagli articoli 8 e 23 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88, entro tre mesi dalla richiesta degli amministratori.

La mancata certificazione del bilancio d'esercizio entro quattro mesi dalla chiusu-

ra d'esercizio comporta la perdita per la società dei benefici di cui al secondo comma».

8. Il secondo comma dell'articolo 2488 del codice civile è sostituito dal seguente:

«È altresì obbligatoria:

a) se per due esercizi consecutivi siano stati superati due dei limiti indicati nel primo comma dell'articolo 2435-*bis*. L'obbligo cessa se, per due esercizi consecutivi, due dei predetti limiti non vengono superati;

b) in ogni caso quando la società beneficia di agevolazioni finanziarie relative a crediti agevolati, contributi in conto capitale e in conto esercizio, o di agevolazioni fiscali relative a esclusione dall'imposizione del reddito d'impresa, esoneri da imposte e tasse e crediti d'imposta su utili d'impresa, o di agevolazioni contributive relative a salari d'ingresso, sgravi ed esoneri contributivi previdenziali ed assicurativi, con oneri a carico del bilancio dello Stato o di enti pubblici o di organismi comunitari».

9. Le disposizioni di cui ai commi 3, 6 e 7 hanno effetto a decorrere dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del registro dei revisori contabili prevista dall'articolo 11, comma 1, del citato decreto legislativo n. 88 del 1992.

Art. 2.

L'articolo 57 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

«Art. 57. *Revisione economico-finanziaria.*

- 1. Il tribunale competente nomina per ciascun comune e per ciascuna provincia un collegio dei revisori composto da tre membri.

2. I componenti del collegio dei revisori dei conti devono essere scelti dal presidente del tribunale tra gli iscritti del territorio giudiziario competente al registro dei revisori contabili, in base al principio di rotazione ed evitando il cumulo degli incarichi, sentiti i rispettivi ordini professionali.

3. Essi durano in carica tre anni ed hanno diritto di accesso agli atti ed ai documenti dell'ente.

4. Il collegio collabora con il consiglio nella sua funzione di controllo ed indirizzo, vigila sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'ente, attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, redige apposita relazione che accompagna la proposta di deliberazione del conto consuntivo da parte del consiglio.

5. Nella predetta relazione il collegio formula proposte per il conseguimento di una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione.

6. I revisori dei conti sono pubblici ufficiali e devono operare con la diligenza del mandatario.

7. Nei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti la revisione è affidata ad un solo revisore, nominato e scelto con i criteri indicati ai commi 1 e 2.

8. Lo statuto può prevedere forme di controllo interno della gestione anche di natura economica.

9. Il presente articolo ha effetto a decorrere dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del registro dei revisori contabili prevista dall'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88».

QUADRO COMPARATIVO
TRA NORMATIVA VIGENTE E PROPOSTE DI MODIFICA

NORMA VIGENTE

Art. 2397 c.c. (1) - *Composizione
del Collegio sindacale*

Il collegio sindacale si compone di tre o cinque membri effettivi, soci o non soci. Devono inoltre essere nominati due sindaci supplenti.

I sindaci devono essere scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero di grazia e giustizia.

Art. 2398 c.c. (1) - *Presidenza del collegio*

Il presidente del collegio sindacale è nominato dall'assemblea.

Art. 2400 c.c. - *Nomina e cessazione
dall'ufficio*

I sindaci sono nominati per la prima volta nell'atto costitutivo e successivamente nell'assemblea, salvo il disposto degli artico-

Art. 2

Il collegio sin
o non soci. De

I sindaci son
cui ha sede leg
sionali, tra gli i
Ministero di gr
stesso, nel risp
quisiti previsti
1992, n. 88.

La presidenza
anzianità di isc
anzianità d'iscrizi
professionale o

I sindaci son
colo 2397, per l

(1) Si riporta il testo risultante dalla modifica introdotta con decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88, la cui efficacia è tuttavia subordinata, ai sensi dell'articolo 29 del decreto medesimo, alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del registro dei revisori contabili.

(Segue: *Normativa vigente*)

li 2458 e 2459. Essi restano in carica per un triennio, e non possono essere revocati se non per giusta causa.

La deliberazione di revoca deve essere approvata con decreto del tribunale, sentito l'interessato.

La nomina dei sindaci, con l'indicazione per ciascuno di essi del cognome e del nome, del luogo e della data di nascita e del domicilio e la cessazione dall'ufficio devono essere iscritte, a cura degli amministratori, nel registro delle imprese nel termine di quindici giorni e pubblicate nel Bollettino ufficiale delle società per azioni e a responsabilità limitata.

Art. 2401 c.c. (1) - *Sostituzione*

In caso di morte, rinuncia o di decadenza di un sindaco, subentrano i supplenti in ordine di età. I nuovi sindaci restano in carica fino alla prossima assemblea, la quale deve provvedere alla nomina dei sindaci effettivi e supplenti necessari per l'integrazione del collegio. I nuovi nominati scadono insieme con quelli in carica. In caso di sostituzione del presidente, la presidenza è assunta fino alla prossima assemblea dal sindaco più anziano.

Se con i sindaci supplenti non si completa il collegio sindacale, deve essere convocata l'assemblea perchè provveda all'integrazione del collegio medesimo.

Art. 2402 c.c. - *Retribuzione*

La retribuzione annuale dei sindaci, se non è stabilita nell'atto costitutivo, deve essere determinata dall'assemblea all'atto della nomina per l'intero periodo di durata del loro ufficio.

(Segue: *Normativa come da proposta di modifica*)

vo e, successivi non oltre trent

Essi restano per giusta causa interessati.

La nomina d gnome e del no cessazione dall' ri, nel registro nel Bollettino limitata.

In caso di m subentra il suppl visori contabili dall'articolo 239 sidente del tribo fettivi e suppler in ogni caso, ericolo 2397.

In caso di tra stano in carica

La retribuzio terminata sulla

Art. 22

1. Se l'impre finanziarie rela

(Segue: *Normativa vigente*)

Art. 2293 c.c. - Norme applicabili

La società in nome collettivo è regolata dalle norme di questo capo e, in quanto queste non dispongano, dalle norme del capo precedente.

Art. 2488 c.c. - Collegio sindacale

(Segue: *Normativa come da proposta di modifica*)

conto esercizio,
zione del reddito
sta su utili d'in
d'ingresso, sgra
con oneri a car
smi comunitari
sore dei conti r
signazione dei
dei revisori con
residenti nel ci
2. Il presiden
spetto del princ
dagli articoli 8
tre mesi dalla
3. La mancat
si dalla chiusur
benefici di cui

La società in
in quanto ques

Se la società
agevolati, contr
zioni fiscali rel
esoneri da imp
agevolazioni co
contributivi pre
dello Stato o c
d'esercizio deve
presidente del t
ni professionali
presso il Minis
tribunale stesso

Il presidente
spetto del princ
sti dagli articoli
tro tre mesi da

La mancata c
dalla chiusura c
di cui al comm

(Segue: *Normativa vigente*)

gestione dell'ente ed attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, redigendo apposita relazione, che accompagna la proposta di deliberazione consiliare del conto consuntivo.

6. Nella stessa relazione il collegio esprime rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione.

7. I revisori dei conti rispondono della verità delle loro attestazioni e adempiono ai loro doveri con la diligenza del mandatario. Ove riscontrino gravi irregolarità nella gestione dell'ente, ne riferiscono immediatamente al consiglio.

8. Nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e nelle comunità montane la revisione economico-finanziaria è affidata ad un solo revisore eletto dal consiglio comunale o dall'assemblea della comunità montana a maggioranza assoluta dei suoi membri e scelto tra esperti iscritti nel ruolo e negli albi di cui al comma 2, lettere *a)*, *b)* e *c)*.

9. Lo statuto può prevedere forme di controllo economico interno della gestione.

(Segue: *Normativa come da proposta di modifica*)

8. Lo statuto anche di natura

9. Il presente articolo è abrogato dalla legge n. 88 del 1998, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 111 del 1998, dall'articolo 11 n. 88.