



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.9.2008
SEC(2008) 2487

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio di semplificazione delle norme della terza e della sesta direttiva in materia di diritto societario

Valutazione dell'impatto

SINTESI

{COM(2008) 576}
{SEC(2008) 2486}

1. INTRODUZIONE

Nel 2007 la Commissione ha avviato un'iniziativa per semplificare i settori del diritto societario, della contabilità e della revisione contabile. L'iniziativa rappresenta un contributo fondamentale al più ampio programma per il miglioramento e per la semplificazione della legislazione e in particolare all'iniziativa volta a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese europee.

Una prima proposta di direttiva di semplificazione della terza e della sesta direttiva in materia di diritto societario relative alle fusioni e alle scissioni nazionali è stata inserita nel primo pacchetto di proposte da adottarsi con iter accelerato varato dalla Commissione nel marzo 2007. La proposta prevede l'abrogazione dell'obbligo della relazione di un esperto indipendente in occasione della fusione o scissione di società per azioni qualora tutti gli azionisti della società interessata rinuncino alla relazione. La direttiva è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 13 novembre 2007.¹

Il 10 luglio 2007 la Commissione ha adottato una comunicazione ("la comunicazione") in cui espone idee ulteriori per la semplificazione dell'*acquis* in materia di diritto societario e che comprende altresì ulteriori proposte per la semplificazione della terza e della sesta direttiva in materia di diritto societario.²

La comunicazione è stata accolta con favore dal consiglio "Competitività" il 22 novembre 2007 e dal Parlamento europeo il 21 maggio 2008. Tuttavia, il Parlamento europeo ricorda che devono essere presi in debita considerazione gli interessi di tutte le parti in causa, compresi investitori, proprietari, creditori e dipendenti, e che devono essere rispettati i principi di sussidiarietà e proporzionalità.³

Inoltre, a seguito dell'invito della Commissione a tutte le parti in causa a presentare osservazioni scritte entro ottobre 2007, sono stati inviati pareri dai governi di 18 Stati membri e di un paese SEE e da 110 parti in causa (tra cui associazioni e organismi europei) provenienti in totale da 23 paesi, tra cui 22 Stati membri. Una relazione sulle risposte pervenute è disponibile sul sito web della Direzione generale del Mercato interno e dei servizi (DG MARKT) http://ec.europa.eu/internal_market/company/simplification/index_en.htm

I costi amministrativi collegati agli obblighi di informazione previsti dalla terza e dalla sesta direttiva in materia di diritto societario sono stati valutati nel contesto di una misurazione su vasta scala, la quale costituisce un elemento fondamentale del programma di azione della Commissione per misurare i costi amministrativi e ridurre gli oneri amministrativi⁴. La

¹ Direttiva 2007/63/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, che modifica le direttive 78/855/CEE e 82/891/CEE del Consiglio per quanto riguarda l'obbligo di far elaborare ad un esperto indipendente una relazione in occasione di una fusione o di una scissione di società per azioni, GU L300 del 17.11.2007, pag. 47.

² Comunicazione della Commissione su una semplificazione del contesto in cui operano le imprese in materia di diritto societario, contabilità e revisione (COM(2007)394); http://ec.europa.eu/internal_market/company/simplification/index_en.htm.

³ Relazione A6-0101/2008.

⁴ Cfr COM(2006)689 definitivo, GU C 78 dell'11.4.2007, pag. 9.

relazione sulla misurazione, basata sul “modello dei costi standard dell’UE”, è stata presentata alla fine di giugno 2008⁵. È stato consultato il gruppo ad alto livello di parti in causa indipendenti⁶ ed è stato esaminato il lavoro del consorzio Deloitte/Rambøll/Capgemini che effettua la misurazione. Nel suo parere del 10 luglio 2008, il gruppo appoggia l’intenzione della Commissione di proporre provvedimenti volti a ridurre gli oneri amministrativi dovuti alla terza e alla sesta direttiva.

La relazione sulla misurazione costituisce la base principale della valutazione dell’impatto. Altre fonti di informazioni sono costituite dalle risposte degli Stati membri alle domande della DG MARKT e la relazione di sintesi sulle reazioni alla comunicazione del luglio 2007.

2. SUSSIDIARIETÀ

È necessaria un’azione a livello europeo poiché gli obblighi che determinano gli oneri amministrativi sono imposti da direttive europee. Pertanto, la riduzione degli oneri amministrativi richiede la modifica delle norme comunitarie. È quindi giustificata un’azione a livello UE.

3. OBIETTIVI

L’obiettivo della presente iniziativa, che secondo il programma modulato di misure semplificative dovrebbe essere adottata dalla Commissione nel 2008⁷ è incentivare la competitività delle imprese europee riducendo gli oneri amministrativi dovuti alle disposizioni della terza e della sesta direttiva, dove ciò può essere fatto senza compromettere gli interessi delle altre parti in causa.

In particolare la presente iniziativa intende:

- ridurre a livello UE l’obbligo di elaborazione della relazione in occasione di fusioni o scissioni, per offrire agli Stati membri e alle imprese maggiore flessibilità nel decidere quali relazioni siano realmente necessarie in ogni caso specifico;
- eliminare le norme che determinano un doppio obbligo di relazione e quindi comportano costi inutili per le imprese;
- adattare le norme sugli obblighi di pubblicazione e informazione agli sviluppi tecnologici, anche tenendo conto di considerazioni ambientali di carattere generale e
- assicurare la coerenza tra le norme della terza e della sesta direttiva da un lato e le recenti modifiche del resto dell’*acquis* in materia di diritto societario dall’altro, specialmente per quanto riguarda le norme sulla protezione dei creditori della seconda, terza, e sesta direttiva.

⁵ Sebbene la relazione sia stata presentata come versione definitiva, in questa fase non si possono escludere correzioni minori nella versione che sarà infine pubblicata.

⁶ Cfr. http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/high_level_group_is_en_version.htm.

⁷ “Seconda relazione sullo stato d’avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo”, allegato 1, revisione dell’*acquis* in materia di diritto societario, contabilità e revisione contabile (COM(2008)33, non pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, pag. 23).

4. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA, OPZIONI E IMPATTO

Attualmente la terza e la sesta direttiva contengono una serie di obblighi dettagliati relativi alle relazioni che le imprese partecipanti ad una fusione/scissione devono rispettare e che impongono loro costi elevati. Se si considerano gli obblighi imposti da queste due direttive assieme alla seconda direttiva in materia di diritto societario relativa al capitale delle società per azioni, in certe situazioni, ciò può portare a un ulteriore aumento dei costi. Inoltre, i mezzi previsti da queste direttive per informare gli azionisti in merito ai dettagli delle operazioni sono stati pensati trent'anni fa e quindi non prendono in considerazione le possibilità tecnologiche di oggi. Infine, le modifiche apportate ad altre direttive negli ultimi anni e in particolare alla seconda direttiva in materia di diritto societario nel settore della protezione dei creditori hanno generato una serie di incoerenze tra le varie direttive.

Alla luce di questa definizione del problema, tre sono le aree che potrebbero essere interessate dalle misure di semplificazione:

- (1) obblighi relativi alle relazioni nel contesto della fusione/scissione pianificata;
- (2) obblighi di pubblicazione e documentazione soprattutto nei confronti degli azionisti e
- (3) norme sulla protezione dei creditori.

L'impatto delle possibili opzioni è stato misurato prendendo in considerazione i seguenti criteri: la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, l'impatto sui diritti degli azionisti residenti e non residenti, l'impatto sui creditori e sulle altre parti in causa (ad esempio i dipendenti), l'impatto sull'ambiente e la coerenza con altre direttive.

La conclusione della valutazione dell'impatto è che il potenziale risparmio complessivo delle opzioni raccomandate in termini di oneri amministrativi può essere stimato attorno ai 172 milioni di euro all'anno. Ciò implica una riduzione degli oneri amministrativi del 9,15% circa per quanto riguarda il diritto societario e dell'1,23% circa se si prende come base il totale degli oneri amministrativi nei settori del diritto societario, della contabilità e della revisione contabile.

4.1. Gli obblighi di presentazione di relazioni

Gli obblighi di presentazione di relazioni stabiliti dalla terza e dalla sesta direttiva consistono nell'obbligo di far redigere all'organo di direzione una relazione scritta sulle ragioni giuridiche ed economiche della fusione/scissione, nella relazione di un esperto indipendente che esamini in particolare il rapporto di cambio delle azioni proposto, e in una dichiarazione sulla situazione contabile in cui i conti annuali risalgano ad almeno sei mesi prima. Questi documenti devono essere presentati all'assemblea generale degli azionisti che deve decidere in merito alla fusione o scissione.

Per quanto riguarda la **relazione scritta dell'organo di direzione**, la relazione sulla misurazione indica che per le **fusioni** i costi amministrativi totali nell'UE a 27 ammontano a circa 7,79 milioni di euro l'anno. Si stima che il 25% riguardi i costi dell'"attività ordinaria" per cui l'onere amministrativo è stimato a circa 5,84 milioni di euro l'anno.

Per quanto concerne invece le **scissioni**, i costi totali ammontano a circa 7,98 milioni di euro l'anno, ma questa cifra riguarda soltanto 23 Stati membri.⁸ Supponendo che i costi delle scissioni nei quattro Stati membri mancanti siano più o meno gli stessi delle fusioni, si può stimare per le scissioni una cifra di 8,89 milioni di euro l'anno e un onere amministrativo di 6,67 milioni di euro l'anno.

Per quanto concerne la **relazione dell'esperto indipendente** sul progetto di fusione/scissione, si stima che gli oneri amministrativi annuali ammontino a circa 248,15 milioni di euro per le **fusioni** e a 81,17 milioni di euro per le **scissioni**. Il consorzio ritiene che questi oneri si ridurranno di circa 170,09 milioni di euro l'anno dopo il recepimento della direttiva 2007/63⁹.

Secondo la valutazione dell'impatto l'onere amministrativo dovuto alla presentazione della **dichiarazione sulla situazione contabile** ammonta ad almeno 1,28 milioni di euro l'anno.

Queste cifre dimostrano che gli obblighi di presentazione di relazioni generano oneri amministrativi notevoli per le imprese.

La prima domanda da porsi è, quindi, se l'obbligo di presentazione delle relazioni sia indispensabile nella forma attuale. Inoltre, bisogna prendere in considerazione il fatto che questi costi aumentano ulteriormente quando una delle imprese deve finanziare l'operazione con un aumento di capitale o quando si costituisce una nuova impresa come parte dell'operazione, poiché ciò comporta ulteriori obblighi di presentazione di relazioni come stabilito dalla seconda direttiva in materia di diritto societario. Infine, occorre esaminare in che modo gli Stati membri utilizzano attualmente le opzioni loro offerte per ridurre l'obbligo di presentazione delle relazioni in alcune situazioni. Quando una fusione/scissione riguarda un'impresa madre e una sua controllata al 100% o almeno al 90%, le direttive, in alcune circostanze, offrono già agli Stati membri la possibilità di ridurre gli obblighi relativi alle relazioni imposti dalla terza e dalla sesta direttiva. Ciò nonostante, non tutti gli Stati membri attualmente sfruttano questa possibilità.

La valutazione dell'impatto individua le misure di semplificazione possibili per questo problema in tre settori:

- (4) misure che riguardano tutte le società per azioni;
- (5) misure che riguardano le società che vengono costituite o le società che procedono ad un aumento di capitale nel quadro di una fusione o scissione, e
- (6) misure che riguardano le fusioni e le scissioni semplificate tra imprese madri e le loro controllate.

4.1.1. Misure che riguardano tutte le società per azioni

Vengono presentate quattro opzioni relative al primo tipo di azioni riguardanti l'attuale portata degli obblighi di presentazione di relazioni in generale:

- opzione 1: politica invariata;

⁸ Gli Stati membri mancanti sono DK, HU, IE e NL.

⁹ Termine per il recepimento 31/12/2008.

- opzione 2: introdurre la possibilità, per gli azionisti, di rinunciare alla relazione scritta dell'organo di direzione e alla dichiarazione sulla situazione contabile, all'unanimità o con una decisione a maggioranza;
- opzione 3: restringere gli obblighi di presentazione di relazioni alle medie imprese, alle grandi imprese o alle imprese quotate in borsa e
- opzione 4: abrogare gli obblighi relativi alle relazioni previsti dalle direttive.

La valutazione dell'impatto conclude a favore dell'opzione 2, perché evita effetti negativi sugli interessi degli azionisti e allo stesso tempo permette alle imprese interessate una riduzione degli oneri. L'opzione 1 non permette ulteriori risparmi per le imprese dopo il recepimento della direttiva 2007/63, mentre le opzioni 3 e 4 potrebbero avere un effetto troppo negativo sui diritti degli azionisti. Inoltre, queste ultime due opzioni comportano il rischio di avere norme nazionali divergenti per le fusioni nazionali e per le fusioni transfrontaliere, disciplinate dalla cosiddetta decima direttiva¹⁰.

Oltre alle misure previste all'opzione 2, si propone di abolire l'obbligo della dichiarazione sulla situazione contabile nel caso in cui la società abbia redatto un bilancio semestrale come stabilito dalla direttiva sulla trasparenza.

Si stima che il risparmio totale delle suddette misure proposte ammonti a circa 7,12 milioni di euro l'anno.

4.1.2. Misure riguardanti le società che costituiscono nuove società o società che procedono ad un aumento di capitale nel quadro di una fusione o scissione

Questo gruppo di azioni prende in considerazione la duplicazione dell'obbligo di presentazione della relazione di un esperto, attualmente dovuta soprattutto alle norme della sesta direttiva da un lato e della seconda direttiva relativa al capitale delle società per azioni dall'altro, nei casi in cui l'operazione sia collegata alla costituzione di una nuova società o ad un aumento di capitale della società beneficiaria. Nel caso di fusioni e offerte pubbliche, la seconda direttiva prevede l'opzione per gli Stati membri di esentare le società dall'obbligo di presentazione della relazione sui conferimenti in natura stabiliti dalla suddetta direttiva.

Vengono presentate tre opzioni:

- opzione 1: politica invariata;
- opzione 2: introdurre un'opzione per lo Stato membro affinché possa concedere un'esenzione dall'obbligo di presentazione della relazione nel quadro della seconda direttiva qualora nel corso di una scissione venga redatta la relazione di un esperto e
- opzione 3: introdurre un'esenzione obbligatoria dall'obbligo relativo alle relazioni nel quadro della seconda direttiva nel caso di una fusione, un'offerta pubblica o una scissione.

¹⁰ Direttiva 2005/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali, GU L310 del 25.11.2005, pag. 1.

La conclusione della valutazione dell'impatto va a favore dell'opzione 2. Infatti l'opzione 1 implica il mantenimento del doppio obbligo di relazione, mentre l'opzione 3 non lascia agli Stati membri alcuna flessibilità di adattare le procedure previste dalla legislazione nazionale alle specifiche necessità delle imprese e degli azionisti. Questa flessibilità, tuttavia, sembra utile, dal momento che il contenuto delle relazioni previste dalla terza e dalla sesta direttiva da un lato e dalla seconda direttiva dall'altro non è completamente identico.

Si stima che il risparmio in termini di oneri amministrativi consentiti dall'opzione 2 sia compresa tra i 3,26 e i 9,43 milioni di euro l'anno, a seconda di quanti Stati membri si avvarranno di questa opzione.

4.1.3. Misure che riguardano le fusioni e le scissioni semplificate tra imprese madri e loro controllate

Il terzo gruppo di azioni prende in considerazione l'attuale possibilità che gli Stati membri hanno di concedere esenzioni dall'obbligo di indire un'assemblea generale e da alcuni obblighi di relazione e d'informazione, quando la fusione o la scissione avviene tra imprese madri e loro controllate. Attualmente, soltanto un terzo circa degli Stati membri utilizza quest'opzione.

La valutazione dell'impatto offre tre opzioni:

- opzione 1: politica invariata;
- opzione 2: eliminare le opzioni per gli Stati membri per quanto riguarda le fusioni e le scissioni semplificate e
- opzione 3: assicurare che gli Stati membri debbano concedere alle loro imprese la possibilità di fusioni/scissioni semplificate.

La conclusione va a favore dell'opzione 3 dal momento che nessuna delle altre due opzioni porterà probabilmente a un cambiamento a livello degli Stati membri. Si stima che il risparmio potenziale offerto da questa opzione sia di circa 153,49 milioni di euro all'anno.

4.2. Obblighi di pubblicazione e documentazione

Conformemente alle disposizioni della terza e della sesta direttiva, le società devono presentare il progetto di fusione/scissione al registro delle imprese e pubblicarlo sulla Gazzetta ufficiale nazionale o su una piattaforma elettronica centrale, come stabilito dalle disposizioni della prima direttiva in materia di diritto societario relativa all'obbligo di pubblicità delle società per azioni. La necessità della presentazione del progetto al registro appare discutibile, soprattutto dato che oggi giorno è disponibile *on line*.

Inoltre le direttive prevedono che gli azionisti abbiano la possibilità di accedere a determinati documenti presso la sede legale della società e di riceverne copie gratuite. Anche questo obbligo non sembra più conforme alle possibilità offerte dalle moderne tecnologie dell'informazione, che permettono un accesso più facile ed economico alle informazioni e che pertanto sono già state utilizzate in direttive più recenti.

Quindi, nella valutazione dell'impatto si prendono in considerazione tre opzioni:

- opzione 1: politica invariata;
- opzione 2: usare una soluzione digitale centrale a livello nazionale per la pubblicazione delle informazioni e
- opzione 3: usare il sito Internet della società o un altro sito per pubblicare le informazioni.

La conclusione va a favore dell'opzione 3 perché combina il vantaggio offerto dall'adattare i meccanismi dell'informazione nell'ambito della terza e della sesta direttiva a quelli utilizzati in direttive più recenti con un basso rischio che gli azionisti debbano sostenere costi supplementari per avere accesso alle informazioni. Inoltre l'opzione 3 è quella che offre il maggior risparmio potenziale stimato a oltre 3,5 milioni di euro all'anno.

4.3. Protezione dei creditori

Le recenti modifiche apportate alla seconda direttiva in materia di diritto societario¹¹ hanno, tra l'altro, portato a un chiarimento delle norme sulla protezione dei creditori nell'ambito della direttiva, nel senso che i creditori devono dimostrare in modo credibile che un'operazione riguardante il capitale della società mette a rischio i loro crediti se vogliono ottenere garanzie. Questo chiarimento manca nelle norme parallele contenute nella terza e nella sesta direttiva e ciò genera una certa incoerenza tra queste direttive.

Su questo punto vengono discusse tre opzioni:

- opzione 1: politica invariata;
- opzione 2: adattare le norme sulla protezione dei creditori alle disposizioni della seconda direttiva ammodernata, e
- opzione 3: abrogare le norme sulla protezione dei creditori nelle direttive.

Si conclude a favore dell'opzione 2 poiché assicura la coerenza tra le varie direttive europee senza mettere a rischio i diritti dei creditori. Si ritiene che questa opzione non abbia alcun impatto sui costi delle imprese.

5. CONTROLLO E VALUTAZIONE

Gli effetti delle misure dovranno essere valutati cinque anni dopo il recepimento delle modifiche.

La valutazione dovrà esaminare in particolare i seguenti punti:

- se e in che misura siano diminuiti i costi generali sostenuti dalle società in occasione di fusioni e scissioni; la valutazione dovrà essere basata, tra l'altro, sulle osservazioni raccolte presso un campione di imprese;

¹¹ Direttiva 2006/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, che modifica la direttiva 77/91/CEE del Consiglio relativamente alla costituzione delle società per azioni nonché alla salvaguardia e alle modificazioni del loro capitale sociale, GU L 264 del 25.9.2006, pag. 32.

- se le informazioni fornite agli azionisti e alle altre parti in causa nel corso del processo siano state sufficienti, e
- se l'opzione raccomandata per gli Stati membri relativa all'obbligo di relazione in occasione di fusioni e scissioni conformemente alla seconda direttiva in materia di diritto societario fornisca risultati utili o se occorra prendere in considerazione l'esenzione obbligatoria.

Un controllo permanente dell'andamento dei costi sostenuti dalle società comporterebbe ulteriori oneri amministrativi per le imprese per ottenere le informazioni richieste. Per questo motivo non si prevede in questa fase un sistema di questo tipo.