



**CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Presidente

CS/fm

Roma, 28 maggio 2008

Informativa 29/08

**Ai Sig Presidenti dei Consigli degli Ordini
dei Dottori Commercialisti e
degli Esperti contabili**

Loro sedi

Caro Presidente,

Ti inoltro il testo contenente le osservazioni formulate dal Consiglio Nazionale al documento di consultazione del MEF relativo all'attuazione della direttiva 2006/43/CE, già inviato al Ministero.

Claudio Siciliotti



CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI

OSSERVAZIONI AL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE DEL DIPARTIMENTO DEL TESORO CONCERNENTE L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2006/43/CE

28 MAGGIO 2008



EXECUTIVE SUMMARY



Il Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC) ha esaminato il documento di consultazione predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) relativo all'attuazione della direttiva 2006/43/CE ed ha formulato proprie osservazioni per contribuire allo sviluppo di una disciplina organica in materia di revisione contabile, coerente con le disposizioni comunitarie e con il contesto giuridico nazionale.

Nell'esprimere apprezzamento per il contenuto del documento di consultazione, che tratta con completezza una materia che incide su un ambito disciplinare complesso ed ampio, il CNDCEC ha predisposto questo elaborato che contiene una prima analisi del documento di consultazione e, dati i ristretti termini assegnati, affronta gli argomenti più rilevanti, rimandando un'analisi più puntuale e propositiva al successivo sviluppo della bozza di articolato.

Il recepimento della direttiva sulla revisione legale dei conti (Statutory Audit) è un provvedimento che assume estrema rilevanza in quanto armonizza la disciplina nazionale con quella comunitaria completando un percorso iniziato con l'adozione del D.Lgs. 88/1992.

Molto spesso in questo Paese viene utilizzato impropriamente il termine di "riforma".

In questo caso, però, l'adozione della direttiva comunitaria consente di modernizzare un sistema, quale quello della revisione legale dei conti, senza dover ricorrere a rilevanti modifiche strutturali. Molti degli strumenti e dei soggetti attuatori previsti dalla direttiva sono infatti già presenti nel nostro ordinamento e ciò consente un recepimento attraverso l'evoluzione delle istituzioni esistenti, senza stravolgimenti.

La legge delega si è preoccupata di affermare a chiare lettere che il Governo nel dare attuazione alla direttiva dovrà coordinare le disposizioni comunitarie, in ogni circostanza in cui questo risulta possibile, con le previsioni del codice civile relativamente alle funzioni del collegio sindacale e del revisore, nonché con le modifiche apportate dal legislatore nazionale in sede di emanazione della legge



di tutela del risparmio.

A questo riguardo alcuni aspetti sono da rimarcare.

Dal punto di vista della normativa societaria, la legislazione delegata dovrà usare la massima prudenza nel mettere mano ad una disciplina, quale quella societaria, che è stata oggetto di rifondazione nel 2004 e che, quindi, è in fase di consolidamento. Per mezzo di tale riforma, peraltro, il ruolo del collegio sindacale non solo è stato riaffermato, ma è stato addirittura rafforzato, tanto che -come accade nella maggior parte dei casi - ad esso è affidata la revisione legale dei conti per esplicita scelta delle società soggette a controllo.

Quindi, la sottrazione dei controlli contabili al collegio sindacale costituisce una proposta assolutamente non condivisibile che si pone al di fuori del dettato della normativa comunitaria. Difatti, non solo il collegio sindacale risponde ai requisiti di professionalità e di indipendenza previsti dalla direttiva (anzi, soddisfa criteri qualitativi più elevati e più stringenti), ma l'esercizio congiunto delle funzioni di controllo sulla gestione con quelle di controllo dei conti ha prodotto notevoli benefici, assicurando una più efficace conoscenza della società e innegabili sinergie per una funzione di controllo sempre più efficiente.

Anche per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'obbligo di revisione legale dei conti, si ritiene opportuno il mantenimento delle attuali soglie di esenzione al fine di garantire che un significativo numero delle società che caratterizzano il tessuto economico italiano sia sottoposto a controlli contabili che assicurino correttezza, attendibilità e trasparenza all'informativa economico-finanziaria.

Dal punto di vista dei soggetti abilitati all'attività di revisione il riferimento all'ipotesi della creazione di un autonomo "albo" suggerita dal documento di consultazione ci trova assolutamente contrari.

Nel 2008, dopo una gestazione di mezzo secolo, è nato l'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Ai professionisti iscritti all'albo tenuto da tale ordine, per esplicita previsione normativa è riconosciuta competenza tecnica per l'espletamento, tra l'altro,



della “funzione di revisione o di componente di altri organi di controllo contabile nonché, sempre che sussistano i requisiti di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88, il controllo contabile ai sensi dell'articolo 2409-bis del codice civile” nonché della “revisione dei conti, sempre che sussistano i requisiti di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88, nelle imprese ed enti che ricevono contributi dallo Stato, dalle Regioni, da Province, Comuni ed enti da essi controllati o partecipati”.

Riteniamo quindi che l'ipotesi di procedere alla creazione di un nuovo albo non vada certo nella direzione della chiarezza verso il mercato che il legislatore ha inteso operare quando ha approvato il D.Lgs. 139/2005.

A tal proposito riteniamo che non si possa procedere al recepimento della direttiva senza operare una preventiva valutazione organica sul sistema giuridico nel quale l'intervento viene effettuato.

In particolare, sia nella versione italiana della direttiva sia nella legge comunitaria 2007 che delega il Governo al suo recepimento, il termine “*public register*” utilizzato nella versione inglese della direttiva in linea con l'impostazione propria delle legislazioni di “*civil law*”, viene erroneamente tradotto nel termine “albo”, generando confusione nella disciplina delle attività professionali articolata nel nostro ordinamento sul sistema ordinistico.

I due termini non possono essere utilizzati come sinonimi soprattutto nell'ordinamento giuridico italiano, dove la parola albo si ricollega immediatamente all'istituzione di un ordine professionale.

La revisione contabile, come peraltro specificato dal D.Lgs. 139/2005 e dalla stessa direttiva comunitaria, è da considerarsi una mera attività professionale parte di un insieme più vasto di attività che complessivamente costituiscono una professione quale è quella dei dottori commercialisti e degli esperti contabili; la sola attività di revisione, evidentemente, non giustifica la creazione di un nuovo ed autonomo albo professionale, ma solo la creazione di un titolo di funzione. Tale elemento, che ha consentito l'esercizio dell'attività di revisione da parte di soggetti correttamente qualificati, è già stato tenuto nella dovuta considerazione sia dal D.Lgs 88/1992 nell'attuazione dell'ottava direttiva, sia



dai successivi regolamenti attuativi.

Particolare attenzione, quindi, deve essere posta alla proposta formulata in merito all'istituzione di un "albo" unificato. Come ampiamente delineato nel documento si osserva che la direttiva comunitaria non pone alcun obbligo in merito all'istituzione di un albo professionale, richiedendo molto più semplicemente la costituzione di un pubblico registro. A tal riguardo, inoltre, la direttiva concede agli Stati membri la possibilità di demandare la gestione di alcune funzioni in essa individuate ad autorità competenti diverse dall'organismo di controllo pubblico, cui spetta la responsabilità finale delle stesse. Tale autorità non può che essere individuata nel CNDCEC, ente di diritto pubblico, istituito a tutela della fede pubblica e già sottoposto a vigilanza pubblica.

Con riferimento, infine, alla posizione dell'Antitrust citata nel documento di consultazione riteniamo che si debba fare chiarezza in merito al ruolo che questo Consiglio Nazionale assume nell'attuale regolamentazione dei revisori contabili. L'Autorità ritiene che le disposizioni di cui agli artt. 6 e 7 del D.Lgs. 28/2006 "attribuiscono ai dottori commercialisti ed esperti contabili una competenza esclusiva in materia di gestione del registro dei revisori dei conti e di formazione che non solo non appaiono giustificate, ma contrasterebbero con il principio di imparzialità e con la normativa a tutela della concorrenza, individuando i controllori deputati alla vigilanza tra gli stessi professionisti controllati".

Tali affermazioni si pongono in contrasto con la realtà dei fatti.

Il D.Lgs. 28/2006 ha attribuito al CNDCEC la mera tenuta del registro dei revisori contabili e del registro del tirocinio, senza assegnare allo stesso alcun potere in merito alla gestione del registro. Le norme, infatti, assicurano l'autonomia del registro dei revisori contabili rispetto agli albi dei dottori commercialisti e degli esperti contabili nonché il mantenimento di tutti i poteri di vigilanza e di gestione in capo alla Commissione centrale per i revisori contabili, istituita presso il Ministero della giustizia.



Inoltre in materia di formazione al CNDCEC è assegnato un ruolo esclusivamente propositivo, in quanto l'adozione finale del regolamento è demandata al Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'inesistenza di poteri discrezionali in capo al CNDCEC è ancor più evidente proprio con riferimento alle funzioni di vigilanza. L'art. 7 del D.Lgs. 28/2006, infatti, attribuisce al Consiglio Nazionale solo un potere di segnalazione alla Commissione centrale per i revisori contabili. Ad oggi è la Commissione Centrale, e non il CNDCEC, "l'unico organo istituzionale" deputato dalla legge alla verifica periodica della permanenza dei requisiti previsti per le società e dei requisiti di onorabilità per le persone fisiche ai fini dell'iscrizione al Registro dei Revisori Contabili, nonché alla verifica della sussistenza delle cause che determinano la sospensione e/o la cancellazione dal Registro stesso. Infatti, le attribuzioni e le funzioni istituzionali della Commissione Centrale non sono state in alcun modo alterate dall'entrata in vigore del D.Lgs 28/2006. E' evidente dunque come non si realizzi nel sistema delineato alcuna sovrapposizione fra controllori e controllati e nessuna lesione del principio di imparzialità.

Sull'efficacia dei sistemi di controllo pesa, infine, anche la certezza della risarcibilità del danno. In linea con gli orientamenti comunitari, questo Consiglio Nazionale ritiene improcrastinabile l'introduzione di norme che garantiscano l'assicurabilità dei rischi professionali attraverso la previsione di idonei sistemi di limitazione della responsabilità.

Il CNDCEC, quindi, presenta le proprie osservazioni nella speranza di essere utile nel dibattito che deve crescere intorno al recepimento di una direttiva importante per le imprese, per gli investitori e per i mercati quale quella relativa alla revisione legale dei conti.



OSSERVAZIONI



NOZIONE DI “REVISIONE LEGALE DEI CONTI”

(PAR. 2 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Il documento di consultazione propone di adottare una nozione terminologica univoca per “rimuovere l’ambiguità presente nel nostro ordinamento” ed “evitare possibili dubbi interpretativi circa il contenuto dell’attività di revisione legale, che, ai sensi della normativa comunitaria, ha carattere unitario e deve essere svolta secondo un complesso unitario di regole e principi, qualunque sia la categoria di società sui cui bilanci essa è esercitata”.

In tale contesto, si argomenta che la dizione di “revisione legale dei conti” risulta il termine più corretto in quanto in linea con la disciplina comunitaria. In base a questa impostazione, viene proposto di rimuovere ogni diversa espressione, quali “controllo contabile” (codice civile, 2409-bis) e “revisione contabile” (TUF, artt. 155 e ss).

Appare condivisibile la proposta di adottare una dizione univoca di origine comunitaria per definire l’attività di revisione contabile.

Occorre, tuttavia, soffermarsi brevemente sul corollario desumibile dal documento di consultazione ministeriale, secondo il quale tale uniformità terminologica implichi l’adozione di un “complesso unitario di regole e principi” (punto 2.3).

In questa prospettiva, è necessario evidenziare che i principi di revisione che devono essere utilizzati non possono che essere gli International Standards on Auditing (ISAs), emanati dall’International Auditing and Assurance Board (IAASB) - gruppo di lavoro tecnico dell’International Federation of accountants, (IFAC), di cui CNDCEC è unico Member Body per l’Italia - così come questi saranno omologati dall’Unione Europea secondo il processo di endorsement delineato dalla direttiva (art. 26, par. 2). Il soggetto (persona fisica o giuridica) tenuto alla revisione legale dei conti dovrà, quindi, applicare le disposizioni in essi contenute per espletare il proprio incarico.

Gli ISAs, pur essendo ad oggi i principi di revisione più autorevoli, sono documenti “principles based” e, per questo, necessitano di essere calati nel contesto giuridico di riferimento e adattati alla realtà dell’impresa a cui sono



applicati. Come sarà meglio illustrato in seguito (si vedano osservazioni al paragrafo “Principi di revisione”), è opportuno evidenziare che è necessario che il revisore possa disporre di procedure differenziate in base alle dimensioni aziendali e all’attività svolta.

Le procedure necessarie per effettuare la revisione legale dei conti, tenendo in considerazione le specifiche realtà economiche a cui tale attività è indirizzata, dovrebbero essere sviluppate dagli organismi professionali, come si verifica in molti altri contesti nazionali e come auspicato da IFAC .

La consapevolezza della necessità di sviluppare procedure di revisione coerenti con gli ISAs e aderenti alle necessità delle PMI è maturata all’interno dello stesso IFAC che, con grande enfasi comunicativa ed impegno organizzativo e scientifico, ha recentemente prodotto una Guida applicativa per l’utilizzo degli ISAs nella revisione contabile delle piccole e medie imprese (PMI)¹, ed è in procinto di diffondere, nel corso del 2008, una Guida applicativa (fondata sugli standard ISA 220 e ISQC 1) per l’implementazione del sistema di controllo della qualità per i piccoli e medi studi professionali incaricati di svolgere il controllo contabile.

Il CNDCEC ha già fornito un importante contributo al processo di elaborazione in seno ad IFAC di entrambi i manuali, attraverso i suoi rappresentanti ed i suoi gruppi di lavoro, ed ha in corso la loro traduzione ed il loro ulteriore sviluppo per l’implementazione e l’adattamento alla realtà italiana delle PMI.

AMBITO DI APPLICAZIONE DELL’OBBLIGO DI REVISIONE LEGALE

(PAR. 3 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Il documento di consultazione propone, sfruttando la facoltà concessa dall’art. 51 della quarta direttiva (direttiva 78/550/CEE), di esentare dalla revisione

¹ Si veda: INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, *Guide to Using International Standards on Auditing in the Audits of Small- and Medium- sized Entities, Implementation Guide*, dicembre 2007, disponibile su <http://www.ifac.org/Members/Pubs-details.tmp?PubID=1197644356547547&Category=Small%20and%20Medium%20Practices%20%28SMPs%29>.



legale dei conti il bilancio di esercizio di “tutte le società di capitali che non abbiano superato i limiti previsti per la redazione del bilancio in forma abbreviata.”

In alternativa si propone di prevedere tale esenzione per un minor numero di società, individuando soglie più basse di quelle indicate per la redazione del bilancio semplificato (codice civile, 2435 bis).

La proposta non appare condivisibile per una serie di motivazioni.

Si deve, anzitutto, evidenziare che la “nuova” ottava direttiva (direttiva 43/2006/CE) non ha in alcun modo inciso sulla obbligatorietà della revisione legale dei conti che trova disciplina nella quarta e nella settima direttiva, rispettivamente per il bilancio d’esercizio e per il bilancio consolidato.

La scelta operata sino ad oggi dal legislatore italiano nell’attuare le citate norme comunitarie in materia di assoggettamento delle società di capitali al controllo contabile si è, alla prova dei fatti, dimostrata equilibrata nel contesto della struttura economica del nostro Paese, dove la maggior parte delle imprese, e quindi la parte più significativa ed importante dell’economia, sono di piccole e medie dimensioni.

Non si ritiene, pertanto, auspicabile un innalzamento delle attuali soglie di esenzione, che porterebbe all’esclusione dalla revisione legale dei conti di un’ampia platea di società che caratterizzano il tessuto economico italiano e il cui funzionamento non più controllato potrebbe produrre informazioni economico finanziarie non attendibili e quindi nuocere notevolmente al sistema produttivo nazionale.

La Fédération des Experts Comptables Européens (FEE), organismo rappresentativo delle professioni contabili a livello europeo, ha evidenziato in una propria recente indagine comparata, relativa ai parametri adottati dai 27 Paesi membri dell’Unione europea, come l’Italia sia già collocata tra i Paesi che prevedono parametri tra i più elevati ai fini dell’esonero dalla revisione legale dei conti (indagine della Fédération des Experts Comptables Européens, FEE, aprile 2008, in corso di pubblicazione).

La revisione legale dei conti rientra a pieno titolo tra le attività preordinate a



tutelare l'interesse generale ad un'informativa economico-finanziaria di elevata qualità.

La correttezza e la trasparenza dell'informativa, resa attraverso il bilancio d'esercizio, sono elementi fondamentali in un sistema di mercato efficiente.

Il bilancio d'esercizio delle imprese costituisce, infatti, un punto di riferimento essenziale per gli operatori economici ai quali consente di effettuare scelte ragionate e consapevoli, basate sulla conoscenza della reale situazione patrimoniale e finanziaria e dell'andamento economico dell'impresa.

Le esigenze informative degli stakeholders delle società di più piccole dimensioni non sono certo minori, in termini di trasparenza e intelligibilità, rispetto a quelle degli stakeholders delle grandi società.

La revisione legale dei conti annuali e consolidati ha significativamente ridotto il rischio di frodi ed insolvenze, incidendo positivamente sul livello di criminalità economica e sui fenomeni di riciclaggio e corruzione. La revisione legale dei conti riveste un ruolo fondamentale e strategico anche nella prevenzione delle crisi aziendali, rivelandosi un punto nevralgico dei sistemi di governance aziendali.

Un recente studio realizzato dal CNDCEC, "Analisi dei fallimenti delle imprese per forma giuridica e ruolo del Collegio Sindacale"², dimostra che l'obbligatorietà della revisione legale dei conti ha significativamente ridotto il rischio d'insolvenza ed ha contribuito alla crescita in termini qualitativi, organizzativi e produttivi delle realtà che formano la maggior parte del tessuto economico italiano. In particolare dallo studio è emerso che le S.p.A. presentano tassi di fallimento più contenuti rispetto alle S.r.l. e che le S.r.l. con collegio sindacale fanno registrare tassi di fallimento inferiori rispetto a quelli delle S.r.l. prive dell'organo di controllo. In particolare nel periodo 2002-2006, il tasso di fallimento delle S.p.A. è stato pari al 3,77 per mille ed il tasso di fallimento

² Si veda: CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI/FONDAZIONE ARISTEIA, *Fallimenti e collegio sindacale*, ottobre 2007, disponibile su http://ishop1.zucchetti.com/isroot/aristeia/documenti/Fallimenti_ottobre2007.pdf.



delle S.r.l. con collegio sindacale è stato pari al 4,27 per mille, a fronte di un tasso fallimento delle S.r.l. senza collegio sindacale pari al 6,44 per mille, e di un tasso di fallimento complessivo delle S.r.l. del 6,34 per mille.

In altri termini, questo significa che l'incidenza dei fallimenti nelle società dotate di collegio sindacale è inferiore di almeno 1/3 rispetto alle società prive dell'organo di controllo.

La revisione legale dei conti ha assunto, inoltre, un ruolo di primo piano anche alla luce degli accordi internazionali di Basilea II.

L'efficacia dei controlli posti a garanzia dell'attendibilità dell'informativa fornita agli enti finanziatori contribuisce a migliorare e facilitare l'accesso al credito, divenendo un ottimo punto di riferimento per gli stessi ai fini della valutazione del merito creditizio dell'impresa.

Tutte le considerazioni sopra esposte portano viceversa a ritenere quanto mai opportuna la presenza di soggetti preposti alla revisione legale dei conti anche in contesti aziendali ove essa non risulta attualmente prevista, ad esempio, dove sia presente un finanziamento pubblico che si dimostri particolarmente rilevante per l'impresa (si vedano osservazioni al paragrafo "Obbligo di nomina dei un revisore esterno").

Per altro verso la scelta di esonerare da revisione - tra le società di capitali - le sole società a responsabilità limitata con limitato capitale e con modesti valori dimensionali, non altera il principio di simmetria tra i benefici per l'imprenditore derivanti della limitazione della responsabilità ed il c.d. dovere di "accountability".

In altre parole, il beneficio della responsabilità limitata, concesso all'imprenditore che opera in forma di società di capitali e che trasferisce così sulla società nel suo complesso i costi dell'insuccesso e dell'insolvenza (si pensi alle piccole imprese fornitrici, ai dipendenti, all'Erario), deve trovare un contemperamento, una contropartita, nel dovere di accountability, ossia nel dovere di rendere conto del suo operato, mediante pubblicazione di conti annuali redatti con qualità e trasparenza e sottoposti a revisione da parte di soggetti qualificati e indipendenti. Solo in tal modo l'imprenditore rende



partecipi gli stakeholders del suo operato e consente loro di misurare il rischio di credito che essi si assumono.

La riduzione degli oneri amministrativi a carico delle PMI costituisce la principale motivazione che muove il progetto comunitario di semplificazione³ del contesto normativo in cui operano le imprese in materia di diritto societario, contabilità e revisione contabile.

Oltre a non concordare con un approccio che prescinde da una indagine obiettiva sulle reali necessità degli utilizzatori delle informazioni finanziarie delle PMI, riteniamo che le misure di esenzione dal controllo contabile proposte dalla Commissione Europea non producano risparmi netti per le società escluse dalla revisione obbligatoria giacché è ragionevole ritenere che sarebbe loro ugualmente richiesto, da parte delle banche e di altri stakeholders, un diverso controllo dei conti annuali di tipo facoltativo.

A riprova di quanto sopra detto, si rileva che una recente ricerca compiuta a livello mondiale e commissionata dallo Small and Medium Practices Committee (SMPC) dell'IFAC -in cui ha preso parte anche il CNDCEC-, ha evidenziato che i finanziatori (lender) siano tra i soggetti maggiormente interessati all'attendibilità dell'informativa economico-finanziaria fornita dalle imprese di minori dimensioni nonché che i prospetti finalizzati a fornire la situazione finanziario-patrimoniale e l'andamento gestionale siano i documenti più richiesti ai fini dell'analisi per la concessione del prestito⁴.

Inoltre, l'opportunità di mantenere adeguati sistemi di comunicazioni economico-finanziarie e di controllo trova conferma anche nella risoluzione del Parlamento europeo del 21 maggio 2008. Nella risoluzione il Parlamento europeo "propone che le disposizioni derogatorie per le piccole e medie imprese e le piccolissime imprese si concentrino soprattutto sulla riduzione dell'onere e dei

³ Si veda: COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione Europea (2007) 394 su una semplificazione del contesto in cui operano le imprese in materia di diritto societario, contabilità e revisione contabile*, luglio 2007, disponibile su http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/simplification/com2007_394_it.pdf.

⁴ Si veda: INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS/ SMALL AND MEDIUM PRACTICES COMMITTEE, *Micro-Entity Financial Reporting: Some Empirical Evidence on the Perspectives of Preparers and Users*, gennaio 2008, disponibile su http://www.ifac.org/Members/Downloads/Micro-Entity_Financial_Reporting.pdf.



costi amministrativi senza però pregiudicare giustificati requisiti di informazione e l'accesso alle opportunità di finanziamento”, sottolineando “che la revisione contabile contribuisce a promuovere lo sviluppo di un'economia di mercato efficiente, sana e responsabile” e proponendo “di prorogare idoneamente i periodi transitori per quanto riguarda gli obblighi di rendicontazione delle società che superano tali soglie”⁵.

In questa prospettiva, sembrerebbe opportuno delineare un sistema di controllo sistematico obbligatorio anche per le società di capitali escluse dalla revisione legale dei conti obbligatoria. Tale previsione apporterebbe sicuramente grande beneficio al funzionamento dei mercati e supporterebbe l'imprenditorialità delle società di minori dimensioni.

A tale fine, potrebbe essere opportuno richiedere a tali soggetti un controllo di review, meno oneroso rispetto alla revisione legale dei conti, ma egualmente capace di attestare che il bilancio della società che richiede il prestito fornisce indicazioni non fuorvianti ⁶.

L'esenzione della revisione legale dei conti obbligatoria (o di altro controllo alternativo obbligatorio) potrebbe avere, infine, effetti negativi sulla concorrenza degli studi professionali, determinando l'uscita dal mercato della revisione di molti professionisti che fino ad oggi hanno svolto la funzione di controllo delle piccole società di capitali, contribuendo così all'aumento della concentrazione del mercato tra pochi grandi soggetti della revisione internazionale⁷, che facilmente contratterebbero con i grandi gruppi bancari la

⁵ Si veda: PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del 21 maggio 2008 su una semplificazione del contesto in cui operano le imprese in materia di diritto societario, contabilità e revisione contabile*.

⁶ L'International Standard on review Engagements (ISRE) 2400 dispone che la finalità di una review consista in “...enable a practitioner to state whether, on the basis of procedures which do not provide all the evidence that would be required in an audit, anything has come to the practitioner's attention that causes the practitioner to believe that the financial statements are not prepared, in all material respects, in accordance with the applicable financial reporting framework (negative assurance)”. Si veda: INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS/INTERNATIONAL AUDITING AND ASSURANCE STANDARDS BOARD, *ISRE 2400, Engagements to review financial statements*, par. 3.

⁷ La concentrazione del mercato della revisione è una delle preoccupazioni del Commissario europeo McCreedy espressa nella sua relazione al Parlamento europeo il 19 dicembre 2007. Si veda: C. MCCREEDY, *European Commissioner for Internal Market and Services Mr. McCreedy presents statutory audit package JURI Committee, European Parliament Brussels, dicembre 2007*, disponibile su



fornitura di servizi di *assurance*.

Del resto, il tema dell'eccessiva concentrazione del mercato della revisione contabile tra pochissimi fornitori di dimensioni multinazionali è oggetto di dibattito e di grande attenzione da parte della Commissione Europea, per le giuste preoccupazioni che gli effetti negativi di tale concentrazione stanno generando e potrebbero sempre più generare in futuro, ove il *trend* verso la concentrazione non registrasse una inversione di tendenza.

OBBLIGO DI NOMINA DI UN REVISORE ESTERNO

(PAR. 4 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Nel documento di consultazione si propone di escludere la possibilità di attribuire compiti di revisione legale dei conti al collegio sindacale, generalizzando l'obbligo di ricorrere, in tutti i tipi di società, ad un revisore esterno (persona fisica o società di revisione).

La sottrazione dei controlli contabili al collegio sindacale viene giustificata sostenendo che il collegio sindacale è un organo sociale la cui disciplina non si informa ai requisiti di indipendenza e di non coinvolgimento nel processo decisionale richiesti al revisore contabile dall'art. 22, par. 1 della direttiva.

La proposta formulata è assolutamente non condivisibile e si pone fuori dal dettato della direttiva, che certo non esclude la possibilità che i controlli contabili siano affidati al collegio sindacale. Anzi l'attuale sistema opzionale appare già in linea con gli obblighi comunitari.

La direttiva, infatti, richiede che i soggetti chiamati a svolgere l'attività di revisione legale dei conti abbiano compiuto un adeguato percorso formativo, siano in possesso dell'adeguata qualificazione professionale, rispondano ai requisiti di indipendenza e di estraneità al processo decisionale del revisore

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/835&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>.

Sullo stesso argomento si veda anche: OXERA, *Ownership rules of audit firms and their consequences for audit market concentration*, ottobre 2007, disponibile su http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/oxera_report_en.pdf.



contabile, esercitino la loro attività nel rispetto dei principi di revisione, e siano sottoposti a rigorosi sistemi di controllo.

Il collegio sindacale, analogamente al revisore persona fisica e alla società di revisione, risponde a tutti i requisiti sopra evidenziati.

La direttiva, a differenza di quanto indicato nella rubrica del paragrafo 4 del documento sottoposto a consultazione, non prevede in nessuna disposizione che il revisore debba essere un soggetto esterno alla società.

La revisione legale dei conti, ai sensi dell'art. 3, par. 1 della direttiva, può essere "effettuata esclusivamente dai revisori legali dei conti o dalle imprese di revisione contabile abilitati dallo Stato membro". La direttiva qualifica il "revisore contabile" come "una persona fisica abilitata ad esercitare la revisione legale dei conti dalle autorità competenti di uno Stato membro a norma della presente direttiva" e la "impresa di revisione contabile" come "una persona giuridica o qualsiasi altro ente, indipendentemente dalla sua forma giuridica, abilitato ad esercitare le revisioni legali dei conti dalle autorità competenti di uno Stato membro a norma della presente direttiva". È evidente come la figura dei sindaci e dell'intero collegio sindacale possa essere riscontrata in entrambe le definizioni. Infatti, il collegio sindacale chiamato a svolgere i controlli contabili ai sensi dell'art. 2409 bis, comma 3, del codice civile, è composto esclusivamente da revisori contabili abilitati ed iscritti nel registro istituito presso il Ministero della Giustizia. Ma non basta. L'idoneità del collegio sindacale a svolgere i controlli contabili non viene posta in discussione nemmeno dalla definizione di "impresa di revisione contabile" fornita dalla direttiva. Il collegio sindacale, infatti, in quanto organo costituito da soggetti abilitati ad esercitare l'attività di controllo contabile, che operano congiuntamente sulla base del principio di collegialità, costituisce certamente "ente abilitato ad esercitare la revisione legale dei conti". In tal senso, considerato che per la direttiva non rileva la forma giuridica assunta dall'ente, il collegio sindacale può essere visto come un ente collettivo (comitato, secondo il diritto italiano), costituito tipicamente da tre revisori effettivi e da due supplenti, il cui unico scopo consta nell'effettuare il controllo contabile in una data società e per la durata prevista



dal conferimento dell'incarico di revisione.

L'idoneità del collegio sindacale a svolgere i controlli contabili non può essere esclusa neppure sulla base delle disposizioni dell'art. 51 della direttiva 78/660/CEE, che si limitano a prevedere che i controlli sul bilancio siano svolti "da una o più persone abilitate ai sensi della legge nazionale alla revisione dei conti", senza richiedere che debba trattarsi di un revisore esterno.

Quanto alla qualificazione professionale dei sindaci chiamati a svolgere la revisione legale dei conti, il nostro ordinamento giuridico non pone alcuna differenziazione nel percorso formativo e nell'esame di abilitazione che tutti i soggetti iscritti nel registro dei revisori devono sostenere. È evidente quindi che sindaci e revisori esterni devono essere in possesso della stessa qualificazione professionale. Se proprio esiste una differenziazione, questa è sicuramente a vantaggio dei membri del collegio sindacale che spesso oltre ad essere iscritti nel registro dei revisori contabili sono iscritti anche in altri albi professionali, per l'iscrizione nei quali sono richieste conoscenze più ampie (che certo incidono positivamente anche nello svolgimento dell'attività di revisione legale dei conti) di quelle richieste per l'abilitazione del revisore contabile.

Anche in considerazione dei requisiti di indipendenza nulla osta a che al collegio sindacale sia attribuita la revisione legale dei conti. Gli Stati membri infatti, ai sensi dell'art. 22, par. 1 della direttiva devono assicurare che "il revisore legale e/o l'impresa di revisione contabile che effettuano la revisione legale dei conti di un ente siano indipendenti da quest'ultimo e non siano in alcun modo coinvolti nel suo processo decisionale".

Come evidenziato, per la direttiva ciò che assume rilevanza per qualificare i revisori contabili, oltre alla specifica abilitazione, sono i requisiti d'indipendenza e di estraneità al processo decisionale della società sottoposta a revisione. Entrambi i requisiti sono certamente posseduti dal collegio sindacale.

I requisiti di indipendenza dei membri del collegio sindacale sono disciplinati in modo rigoroso dalla legislazione italiana vigente e già corrispondono, ed anzi ampiamente eccedono, quanto ora previsto dalla direttiva. Inoltre, è bene sottolineare che le regole sull'indipendenza del sindaco costituiscono il



fondamentale riferimento anche in materia di indipendenza del revisore esterno. Per qualificare l'indipendenza del revisore ciò che importa evidentemente non è un dato formale o concettuale (c.d. rapporto organico piuttosto che rapporto di prestazione d'opera), quanto i profili sostanziali del rapporto. Al proposito si deve sottolineare che il collegio sindacale è designato dall'assemblea (in conformità con il disposto dell'art. 37 della direttiva); che i sindaci non sono revocabili se non per giusta causa (in conformità con l'art. 38); che il compenso dei sindaci è determinato incondizionatamente all'atto della nomina e non dipende dalla prestazione di servizi aggiuntivi (in conformità all'art. 25).

In merito all'estraneità rispetto al processo decisionale, si osserva che il collegio sindacale, ancorché organo della società chiamato a partecipare anche alle riunioni degli organi amministrativi, non influisce nella gestione della società. Il collegio sindacale, a differenza del comitato di controllo interno del sistema monistico e del consiglio di sorveglianza del sistema dualistico, non è in alcun modo coinvolto nella gestione della società e non ha poteri diretti nei confronti dell'organo amministrativo: è anzi il controllore della legittimità dei processi decisionali, limitandosi a riferire all'assemblea del comportamento degli organi amministrativi, o ad agire anche autonomamente in via giudiziaria nell'interesse della società e dei terzi.

In merito, poi, all'esercizio dell'attività di revisione legale dei conti, l'art. 26 della direttiva prevede che le revisioni legali siano eseguite conformemente ai principi di revisione internazionali. Anche in questo caso occorre rilevare che i principi e le procedure tecniche cui il collegio sindacale ed i revisori esterni fanno riferimento per esprimere con ragionevole certezza un giudizio sul bilancio di esercizio non sono certo differenziate. Anzi è bene sottolineare come sia da sempre il CNDCEC lo standard setter dei principi di revisione e come i sindaci iscritti anche nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili siano già da anni sottoposti a rigorosi programmi di formazione professionale continua, che certo non trascurano il tema della revisione legale dei conti. Peraltro, l'esperienza maturata nel corso di questi decenni, permette ai sindaci di effettuare con estrema professionalità l'attività di revisione.



Infine, anche in relazione ai controlli e alla vigilanza cui sono sottoposti i sindaci iscritti nel registro dei revisori contabili ed i revisori contabili esterni non è possibile riscontrare alcuna differenziazione. Anche in questo caso, così come rilevato per la qualificazione professionale, i sindaci iscritti anche in albi professionali sono sottoposti anche alla vigilanza degli ordini professionali.

Alla luce di quanto sopra esposto appare evidente che la normativa comunitaria non imponga in alcun modo un ripensamento dell'impostazione adottata dal legislatore della riforma, che ha consentito nelle società di minore dimensione di cumulare la funzione di controllo contabile con quella di controllo sull'amministrazione svolta dal collegio sindacale. È evidente che la direttiva non fa differenze sui soggetti abilitati dagli Stati membri ad esercitare l'attività di revisione legale dei conti, ponendo attenzione solo all'oggetto del controllo ed al rispetto dei requisiti di qualificazione professionale, di indipendenza e di correttezza nell'esercizio dell'attività.

La sottrazione della revisione legale dei conti al collegio sindacale riduce la possibilità di scelta delle società. Oggi questa è un'opzione liberamente esercitabile, e spesso scelta, da una società. I dati⁸ dimostrano che il 78% delle S.p.A. iscritte al Registro delle imprese al 31.12.2007 attribuiscono i controlli contabili al collegio sindacale e che il 21,7% li attribuiscono ad un revisore contabile esterno (il 7,9% ad un revisore persona fisica, il 13,8% ad una società di revisione).

La separazione dei controlli accresce la complessità ed i costi delle imprese. Tale scelta, infatti, è stata effettuata nel nostro Paese con riferimento a società (società quotate nei mercati regolamentati, società che fanno ricorso al mercato dei capitali di rischio, ovvero che redigono il bilancio consolidato) che già presentano grandi dimensioni, ovvero complessità decisamente maggiori di quelle riscontrabili nelle PMI. Laddove esiste la separazione fra controlli sull'amministrazione e controlli contabili, le disposizioni normative impongono

⁸ Fonte: Infocamere. Si veda: C. BARTELLI, *I controlli al collegio sindacale*, Italia Oggi del 19 maggio 2008, pag. 4.



una serie di obblighi informativi a carico dei soggetti chiamati ad effettuare le attività di controllo al fine di garantire l'efficacia del sistema dei controlli. Tali ulteriori obblighi, se sicuramente appaiono giustificabili nelle società di maggiori dimensioni, difficilmente sono estendibili nelle PMI senza generare ulteriori costi o complessità. L'esperienza di questi primi anni di applicazione della riforma del diritto societario ha dimostrato i benefici che derivano dall'affidamento del controllo contabile al collegio sindacale nelle piccole e medie imprese. L'esercizio congiunto delle funzioni di controllo sull'amministrazione della società e sulla legittimità degli atti compiuti dagli organi sociali (in sostanza, sul governo societario) che vengono esercitate nel corso dell'esercizio, con quelle di controllo dei conti che vengono esercitate essenzialmente alla fine dell'esercizio con la revisione del bilancio, ha prodotto notevoli benefici, assicurando una più efficace conoscenza della società e innegabili sinergie nella tempestività del controllo.

La tradizione italiana del collegio sindacale è una esperienza alla quale stanno guardando con interesse diversi Paesi europei: i recenti scandali finanziari hanno, infatti, evidenziato i forti limiti, in termini di effettiva indipendenza e di efficacia, del comitato di controllo interno (*audit committee*) costituito da membri indipendenti del consiglio di amministrazione e tuttora è assai vivo il dibattito sul rapporto tra questi comitati di controllo e la società di revisione esterna⁹.

Anche laddove si volesse giustificare la separazione dei controlli con la volontà di contribuire alla creazione di un mercato della revisione, nel quale siano presenti un numero maggiore di società di revisione, dovrebbero purtroppo esprimersi non poche perplessità. Infatti, se da un lato, può essere comprensibile la volontà di dar vita ad un mercato della revisione più competitivo, dall'altro, non possiamo ignorare le difficoltà che tale tipo di operazione può presentare. Pertanto a fronte della dichiarata volontà di aprire il

⁹ Sulle carenze funzionali dell'*audit committee*, si veda anche: J. TIEDJE, *How to combat corporate malpractice? "Principles versus rules"?*, IAS Conference, ottobre 2006, disponibile su http://ec.europa.eu/dgs/internal_audit/docs/ias_conferences/06/IAS2006_principles_Tiedje.pdf.



mercato della revisione, il risultato, nel medio termine, potrebbe essere esattamente il contrario: l'ulteriore concentrazione della revisione in mano ad un numero limitato di soggetti.

A livello internazionale, infatti, nel mercato della revisione esiste una forte concentrazione, essenzialmente riconducibile alla difficoltà che incontrano i singoli revisori e le società di piccole dimensioni a resistere alla concorrenza delle grandi società di revisione, che sono in grado di offrire servizi di revisione contabile a prezzi decisamente più vantaggiosi, anche tenendo conto della possibilità di offrire simultaneamente un ampio spettro di servizi aggiuntivi attraverso entità formalmente non collegate.

Nei Paesi comunitari dove è possibile riscontrare un maggior numero di società di revisione, come in Francia, Spagna e Germania, non solo esistono vincoli meno stringenti per le società di revisione (le società di revisione non hanno l'obbligo dell'oggetto esclusivo e dunque possono offrire anche servizi diversi rispetto alla revisione), ma esiste anche una più moderna disciplina delle società tra professionisti. Nel nostro Paese, l'assenza di una specifica disciplina delle società tra professionisti, che tenga conto delle peculiarità dell'esercizio delle attività intellettuali, costituisce un fattore di forte limitazione per i professionisti italiani che rischiano di soccombere dinnanzi alla concorrenza delle grandi società di revisione e consulenza.

L'implementazione della direttiva potrebbe, inoltre, rappresentare anche l'occasione per fare chiarezza sul tema della revisione legale dei conti nei bilanci consolidati delle Società a Responsabilità Limitata.

Nelle S.r.l. che non superano i limiti del 2435 bis e che contestualmente redigono il bilancio consolidato, infatti, sono sorti problemi interpretativi concernenti l'obbligo di nomina del collegio sindacale ed i soggetti incaricati della revisione legale dei conti consolidati.

Riteniamo necessario introdurre all'art. 2477 del codice civile l'obbligo di nomina del collegio sindacale anche qualora la S.r.l. sia tenuta alla redazione del bilancio consolidato. L'art. 41, comma 1 del D.Lgs. 127/1991 dispone che il



bilancio consolidato sia assoggettato obbligatoriamente alla revisione legale dei conti, mentre il comma 3 del medesimo articolo prevede che il controllo contabile sia demandato “agli organi o soggetti cui è attribuito per legge quello sul bilancio d’esercizio dell’impresa controllante” che nelle S.r.l., ai sensi dell’art. 2477 del codice civile, è attribuito al collegio sindacale.

In base al disposto di cui all’art 2477 del codice civile, che attribuisce nelle S.r.l. il controllo contabile al collegio sindacale, si deve ritenere che la revisione legale dei conti consolidati debba, quindi, essere attribuita al menzionato collegio sindacale.

Infine, l’attuazione della direttiva dovrebbe costituire anche l’occasione per inserire nel nostro ordinamento giuridico le seguenti previsioni:

Obbligo di revisione per gli enti destinatari di fondi pubblici

Dovrebbe essere previsto l’obbligo di sottoporre a revisione legale dei conti tutti gli enti (imprese individuali, società, associazioni, fondazioni etc.) quando l’erogazione di un finanziamento o contributo pubblico superi specifici parametri determinati sulla base del bilancio (ad esempio in rapporto al totale delle passività).

Gli enti che godono di finanziamenti pubblici (nazionali o locali) ottengono in molti casi tali risorse in virtù dello svolgimento di un servizio pubblico e utilizzano questi contributi pubblici con il vincolo del perseguimento e/o dell’ottenimento di specifici obiettivi o risultati. Il controllo sulla tenuta dei conti di questi enti garantirebbe il corretto utilizzo delle risorse.

Obbligo di revisione per gli enti non lucrativi, al di sopra di determinate soglie

Dovrebbe essere previsto l’obbligo di sottoporre a revisione legale dei conti anche gli enti non lucrativi che raggiungono determinati parametri quantitativi. Attualmente la normativa prevede che le sole organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) che conseguono, per almeno due anni consecutivi,



proventi superiori a euro 1.032913,80 (D.Lgs. 460/1997, art. 25, comma 5) abbiano l'obbligo di un controllo legale effettuato da uno o più revisori iscritti nel registro dei revisori contabili. Come noto, le Onlus costituiscono una figura fiscale, mentre le molteplici forme giuridiche (associazioni, fondazioni, comitati, ecc...) che non risultano fiscalmente classificabili come Onlus sono esentate, fatta eccezione per la recente introduzione della qualifica di impresa che esercita l'impresa sociale, da qualsiasi controllo di legalità o contabile. Sarebbe, quindi, opportuno estendere la previsione oggi richiesta per le Onlus a tutti gli enti non lucrativi riconosciuti dalla normativa civilistica e speciale nazionale che superano le predette soglie quantitative.

Sanzioni pecuniarie per il caso di mancata nomina degli organi di controllo

Appare necessario introdurre un'esplicita ed adeguata sanzione pecuniaria e l'interdizione al rilascio di visure o di certificati camerali per quelle società che ignorano l'obbligo di nomina del revisore e/o dell'organo di controllo, accompagnata dalla previsione della nomina giudiziaria dell'organo mancante. In particolare, l'omissione della nomina dell'organo di controllo dovrebbe essere rilevata dal Registro delle Imprese che dovrebbe provvedere ad irrogare la sanzione, solo nel caso in cui il comportamento omissivo non fosse sanato nel termine assegnato da una pertinente disposizione normativa. In tal caso, l'autorità giudiziaria dovrebbe procedere alla nomina dell'organo di controllo.

Da una indagine del CERVED del gennaio 2006 emerge, infatti, che quasi 4.000 S.p.A., tenute ai sensi di legge alla nomina del collegio sindacale, risultano inspiegabilmente sprovviste di tale organo. È fin troppo facile immaginare che questo dato potrebbe assumere contorni dimensionali ancora più sorprendenti, se si verificasse quante sono le S.r.l. che versano in tale stato di "anomalia" per non aver nominato il collegio sindacale, pur trovandosi in una situazione di obbligatorietà del medesimo, ai sensi dell'art. 2477 del codice civile;

Disciplina delle comunicazioni tra collegio sindacale e revisore

Dovrebbero essere previste apposite disposizioni che disciplinino il rapporto tra



collegio sindacale e revisore in sede di comunicazione e deposito delle rispettive relazioni. A questo fine, si ricorda che l'art. 2409 ter, lettera c) del codice civile, dispone che il revisore debba, tra le altre cose, esprimere con apposita relazione un giudizio sul bilancio. Sarebbe opportuno prevedere che la relazione del soggetto incaricato della funzione di controllo contabile, se diverso dal collegio sindacale, sia comunicata a quest'ultimo almeno venti giorni prima di quello fissato per l'assemblea che deve discutere il bilancio.

ABILITAZIONE

(PAR. 5 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Il documento di consultazione propone diversi interventi in relazione alla disciplina dell'abilitazione dei revisori contabili. Innanzitutto, il Dipartimento del Tesoro propone di valutare la possibilità di prevedere la frequenza di uno specifico "corso di formazione teorica" (come richiesto dall'art. 6 della direttiva), ai fini dell'iscrizione nel registro dei revisori contabili. Lo stesso Dipartimento, tuttavia, evidenzia che la mancata previsione del corso di formazione teorica si deve al fatto che la normativa italiana richiede per l'abilitazione un titolo di studio di livello più elevato e più specifico, rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria. Infatti mentre il D.Lgs. 88/92 richiede un diploma di laurea in materie economiche, aziendali o giuridiche, ovvero un diploma universitario rilasciato al compimento di un ciclo di studi di durata triennale, l'art. 6 della direttiva ritiene sufficiente un qualsiasi titolo di studio (anche vertente su diverse materie) che dia accesso all'istruzione universitaria.

Questo Consiglio Nazionale ritiene che, anche in funzione del modello formativo accettato a livello nazionale, sia opportuno non ribassare i requisiti di accesso, condizionando l'abilitazione allo svolgimento del corso di formazione teorica e consentendo l'accesso all'attività di revisione solo a coloro che hanno già conseguito un diploma di laurea triennale e che quindi risultano in possesso di un titolo di studio di livello più elevato e più specifico, rispetto a quello previsto



dalla normativa comunitaria.

Peraltro, dall'indagine comparata avente ad oggetto i sistemi di formazione e di abilitazione alla funzione di revisore contabile, nei vari Paesi europei, emerge chiaramente la tendenza ad adottare una regolamentazione che prevede come requisito d'accesso il possesso di una laurea di cinque anni e non già di tre. Un ulteriore abbassamento porterebbe l'Italia ad un livello considerevolmente inferiore all'attuale media europea. Anche in alcuni Paesi associati all'Europa, qual è la Turchia, l'abilitazione si consegue con un periodo universitario corrispondente al Master scientifico.

In sede di recepimento della direttiva, sarà in ogni caso necessario operare le necessarie modifiche al D.Lgs. 88/1992 al fine di tener conto dell'intervenuta riforma universitaria e conseguentemente prevedere che l'abilitazione possa essere conseguita oltre che da coloro che sono in possesso di una laurea specialistica (magistrale), anche da coloro che siano in possesso di una laurea triennale (che in ogni caso costituisce un titolo superiore a quello richiesto dalla direttiva).

È bene ricordare, inoltre, che occorrerà definire con precisione le classi delle lauree triennali e quinquennali che consentiranno l'accesso all'esame di abilitazione, affinché sia garantita l'effettiva formazione giuridico-contabile dei revisori. In particolare, l'accesso dovrebbe essere consentito ai possessori del diploma di laurea della classe L17 (scienza dell'economia e della gestione aziendale), ovvero della classe L28 (Scienze economiche) ed ai possessori del diploma di laurea specialistica della classe 64/S (Scienze dell'economia), ovvero classe 84/S (Scienze economico-aziendali)¹⁰.

¹⁰ Il DM 22 ottobre 2004, n. 270 ha disposto, all'art. 13, comma 2, che con successivi regolamenti del Ministro dell'università e della ricerca si operasse la revisione delle classi di laurea. I decreti del Ministro dell'università e della ricerca del 16 marzo 2007, pubblicati nei supplementi ordinari della Gazzetta Ufficiale del 6 luglio 2007 e del 9 luglio 2007, hanno modificato non solo i contenuti delle classi di laurea, ma anche la nomenclatura e la denominazione. Le università dovranno modificare i regolamenti didattici per adeguarsi alle disposizioni del DM 270/2004 e dei DM del 16 marzo 2007 a decorrere dall'anno accademico 2008/2009 ed entro l'anno accademico 2009/2010. L'allegato 2 del decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica del 26 luglio 2007 ha definito la corrispondenza fra le vecchie e le nuove classi di laurea e dato attuazione all'art. 41 del D.Lgs. 139/2005. In particolare

- la nuova classe L18 (scienza dell'economia e della gestione aziendale) sostituisce la vecchia classe L17 (scienza dell'economia e della gestione aziendale);
- la nuova classe L33 (scienze economiche) sostituisce la vecchia classe L28 (Scienze economiche)
- la nuova classe LM56 (Scienze dell'economia) sostituisce la vecchia classe 64/S (Scienze dell'economia)



Nel documento di consultazione, inoltre, si propone, da un lato, di rivedere le materie oggetto dell'esame di abilitazione all'esercizio dell'attività di revisore contabile, previste dall'art. 4 del D.Lgs. 88/1992, con quelle indicate dall'art. 8 della direttiva; dall'altro, di rendere più stringenti le ipotesi di esonero dall'esame di abilitazione professionale, consentendo l'esonero solo a coloro che abbiano superato esami di Stato su tutte le materie previste dall'art. 9, paragrafo 1, della direttiva.

Questo Consiglio Nazionale ritiene che al fine di dare attuazione alla direttiva non solo sarà necessario ridefinire le materie dell'esame di abilitazione oggi contenute nell'art. 4 del D.Lgs. 88/1992 per allinearle a quelle previste dall'art. 8 della direttiva, ma si renderà necessario rivedere anche le materie oggetto degli esami per l'accesso alle Sezioni A e B dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (artt. 46 e 47 D.Lgs. 139/2005) al fine di mantenere inalterato il sistema di esonero totale dall'esame per revisore già previsto dal D.Lgs. 88/92. L'esonero totale dall'esame per revisore previsto dal D.Lgs. 88/92 dovrà continuare ad operare per tutti coloro che abbiano già sostenuto l'esame di abilitazione per l'accesso alle Sezioni A e B dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (artt. 46 e 47 D.Lgs. 139/2005), considerata non solo la perfetta coincidenza fra il contenuto dell'esame per l'accesso alla Sezione B dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e quello previsto all'art. 4 del D.Lgs. 88/1992, ma anche la circostanza che l'esame per l'accesso all'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili è un esame più ampio di quello prescritto dalla direttiva, in quanto non limita l'acquisizione delle conoscenze in alcune materie alla "misura in cui sono rilevanti per la revisione contabile" (art.8, par. 2 direttiva).

Abilitazione società di revisione

In merito all'abilitazione delle società di revisione, nel documento di

- la nuova classe LM77 (Scienze economico-aziendali) sostituisce la vecchia classe 84/S (Scienze economico-aziendali).



consultazione si propone di modificare la normativa nazionale al fine di prevedere che la maggioranza dei diritti di voto nell'assemblea (ovvero la maggioranza numerica e per quote per le società di persone) e la maggioranza degli amministratori sia rappresentata da società di revisione e/o revisori abilitati anche in altri Paesi europei, anziché esclusivamente da revisori iscritti nell'albo italiano. Su tale proposta il CNDCEC esprime la propria condivisione per quanto concerne la quota di maggioranza e ritiene inoltre necessaria una attenta valutazione relativamente alla composizione della quota di minoranza del capitale. La recente indagine effettuata dalla OXERA, relativamente alle regole per la partecipazione al capitale delle società di revisione e all'impatto delle stesse sulla concentrazione nel mercato della revisione, evidenzia la necessità di ricercare il giusto bilanciamento tra le esigenze di capitalizzazione del settore per incrementarne la competitività e di salvaguardi dell'indipendenza della società e del giudizio professionale dei revisori¹¹.

Ad avviso del CNDCEC occorre evitare che la quota di minoranza sia posseduta da soci che rappresentano interessi puramente commerciali e che vedano nella società di revisione un'opportunità di business e di investimento. La quota di minoranza va quindi limitata alla partecipazione di persone o società professionali al fine di accrescere il capitale intellettuale delle società di revisione, vero fattore di criticità.

MUTUO RICONOSCIMENTO

(PAR. 7 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

L'art. 14 della direttiva prevede che il riconoscimento dei revisori di altri Paesi europei debba avvenire applicando le disposizioni della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

Nel richiamare l'abrogata direttiva sulle qualifiche professionali (84/89/CEE) si

¹¹ Si veda: OXERA, *Ownership rules of audit firms and their consequences for audit market concentration*, ottobre 2007, disponibile su http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/oxera_report_en.pdf.



ritiene che il legislatore comunitario abbia voluto escludere per l'attività di revisione la modalità di prestazione temporanea, introdotta invece nella nuova direttiva sulle qualifiche professionali (direttiva 36/2005/CE). Infatti la nuova direttiva propone due diversi regimi: quello dello stabilimento, basato sulla iscrizione all'albo nazionale, e quello della prestazione temporanea. Considerando anche l'art. 17, par. 13 della direttiva servizi (direttiva 123/2006/CE) che esplicitamente esclude l'attività di revisione dall'ambito di applicazione delle norme relative alla prestazione oltre frontiera, si ritiene di dover concludere che l'attività di revisione non possa essere svolta se non con l'iscrizione del revisore nel registro locale e dopo il sostenimento del relativo esame compensativo. Inoltre, a nostro avviso, e nello spirito della direttiva, non potrà essere negata l'iscrizione nel registro ai soggetti che abbiano superato l'esame compensativo e che intendano esercitare in maniera transfrontaliera. Infatti l'esclusione opererebbe con riferimento alla prestazione temporanea, o transfrontaliera, in assenza di iscrizione al registro nazionale.

Più problematico appare il riconoscimento per i revisori dei Paesi terzi. L'art. 44 della direttiva, prevede, infatti, che il riconoscimento possa avvenire solo laddove esistano degli accordi di reciprocità. In Italia il recepimento di tale previsione richiederà il coordinamento con il testo unico sull'immigrazione¹² che ai fini del riconoscimento delle qualifiche dei professionisti dei Paesi extracomunitari, richiama il meccanismo comunitario, ma non richiede la presenza di accordi di reciprocità.

E' dunque opportuno che si armonizzi la materia con le vigenti norme in tema di immigrazione. Tale estensione, peraltro, va limitata esplicitamente allo stabilimento e non deve consentire la prestazione temporanea.

¹² D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e regolamento di attuazione (DPR 31 agosto 1999, n. 394)



ISCRIZIONE ALL'ALBO

(PAR. 8 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Nel documento di consultazione il Dipartimento del Tesoro propone di procedere all'unificazione del registro dei revisori di cui al D.Lgs. 88/1992, e dell'albo speciale tenuto dalla Consob ai sensi dell'art. 161, D.Lgs. 58/1998.

Forti perplessità si esprimono in merito alla possibilità di procedere all'istituzione di un "albo", anziché al più opportuno mantenimento di un pubblico registro.

È bene concentrare immediatamente l'attenzione sulla terminologia utilizzata dall'art. 15 della versione inglese della direttiva, nella quale si parla di "public register" e non certo di albo.

I due termini non possono essere utilizzati come sinonimi soprattutto nell'ordinamento giuridico italiano, dove la parola albo si ricollega immediatamente all'istituzione di un ordine professionale. Appare evidente come la parola albo, nella versione italiana della direttiva, sia stata tradotta ed utilizzata in maniera non appropriata. Il titolo di revisore contabile, infatti, come ben evidenziato dalla stessa terminologia utilizzata dalle disposizioni nazionali di recepimento dell'ottava direttiva e dalle disposizioni comunitarie (si vedano i considerando 9) e 16) e gli artt. 16; 21, par. 2; 22, par. 4; 28, par. 2; 29, par. 2; 44, par. 1), è un titolo di funzione. La revisione contabile è da considerarsi una mera attività professionale, parte di un sistema più vasto di attività che complessivamente costituiscono una professione quale è quella dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Obiettivo della direttiva non è certo quello di creare un nuovo ordine professionale, specialmente in un Paese come l'Italia nel quale esiste un ordine professionale dotato di caratteristiche di competenza superiori a quelle previste dalla stessa direttiva, ovvero l'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, bensì quello di assoggettare la funzione di revisione contabile ad un controllo di tipo pubblicistico ancor più stringente di quello cui sono soggette le professioni ordinistiche, nel senso che il controllo sull'operato del singolo non



può essere affidato all'ordine di appartenenza, bensì ad un organismo pubblico che risponde ai requisiti della direttiva.

Del resto occorre osservare che non è necessario il recepimento di una direttiva comunitaria per riunire in uno due registri pubblici, per i quali forse è sufficiente un provvedimento amministrativo. L'operazione, in realtà, rischia di elevare dei registri pubblici al rango superiore di ordinamento professionale, senza che ciò trovi riscontro nel necessario procedimento legislativo informato al rispetto del dettato costituzionale.

La possibilità di iscrivere in un unico registro i revisori attualmente iscritti nel registro dei revisori tenuto presso il Ministero della Giustizia e le società di revisione iscritte all'albo CONSOB¹³ ci trova concordi, soprattutto in considerazione che nel documento di consultazione si propone di conservare inalterati i poteri della CONSOB in merito alla vigilanza sulle società di revisione che esercitano la loro attività nei confronti degli "enti di interesse pubblico".

Nel documento di consultazione si propone, inoltre, di istituire una sezione del registro in cui siano iscritti i revisori che non abbiano ricevuto incarichi per un periodo prolungato (due o tre anni) e quelli che ne facciano richiesta. I revisori iscritti in questa sezione del registro non dovrebbero essere assoggettati al controllo di qualità, né agli obblighi di formazione continua e di pagamento dei contributi e per poter ricevere un nuovo incarico dovrebbero sostenere un corso di aggiornamento professionale, secondo le modalità definite dall'Autorità di vigilanza. Il Dipartimento del Tesoro prevede, altresì, che si debba disporre la cancellazione definitiva dall'"albo" qualora i revisori non esercitino per un periodo di tempo prolungato (tre-cinque anni).

Tale proposta non appare assolutamente condivisibile, considerato che rischia di essere fortemente penalizzante per i più giovani che non solo incontrano, loro malgrado, difficoltà nell'assumere incarichi, ma che, anche in futuro, si vedrebbero impossibilitati ad esercitare l'attività di revisione legale dei conti a

¹³ Oggi per tali società l'art. 6, comma 3, D.Lgs. 88/1992 non richiede l'iscrizione nel registro dei revisori contabili.



causa della cancellazione dal registro. Al fine di assicurare il mantenimento di idonee conoscenze ed adeguati livelli di professionalità anche nel caso di mancato esercizio dell'attività di controllo, dovrebbero prevedersi, con una logica premiante anziché sanzionatoria, specifici obblighi formativi che, una volta assolti, inibiscano la cancellazione anche in assenza di incarichi di revisione.

FORMAZIONE CONTINUA

(PAR. 9 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Nel documento di consultazione si propone, in ossequio alle disposizioni dell'art. 30 della direttiva, di introdurre uno specifico obbligo di formazione continua, a carico dei revisori contabili, sanzionando disciplinarmente l'inadempimento dell'obbligo. Secondo il Dipartimento del Tesoro:

- i principi generali della formazione continua dovrebbero essere dettati dall'organismo di controllo pubblico;
- il sistema formativo dovrebbe basarsi su un sistema di crediti formativi, nel quale l'attività di formazione dovrebbe materialmente essere erogata da enti, pubblici e privati, accreditati dall'organismo stesso;
- si dovrebbe tenere conto della formazione svolta dai revisori in quanto iscritti ad un altro albo, in modo da evitare duplicazioni e un appesantimento degli adempimenti.

In linea con quanto formulato di seguito in merito al sistema di controllo pubblico, riteniamo che la "autorità competente" chiamata ad esercitare la funzione della formazione professionale, sulla quale l'autorità di controllo pubblico dovrà esercitare il solo controllo finale, dovrebbe essere individuata nel CNDCEC.

Questo Consiglio Nazionale non solo è portatore di una pluriennale esperienza nei programmi di formazione della professione contabile, formalmente prevista dal D.Lgs. 139/2005 (artt. 12 e 29), ma esercita le attività connesse alla formazione professionale continua anche nelle materie oggetto della revisione



contabile per espressa previsione legislativa e quindi con piena legittimazione e riconoscimento giuridico. Il CNDCEC, inoltre, è già titolare di un potere di proposta del regolamento della formazione ai sensi del D.Lgs. 28/2006, ed è altresì lo *standard setter* dei principi di revisione nazionali.

L'attribuzione delle attività connesse alla formazione professionale continua a questo Consiglio Nazionale consentirebbe di evitare duplicazioni con l'attività formativa già svolta dai revisori contabili iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (tenuto conto che si tratta della maggioranza dei revisori).

DESIGNAZIONE DEL REVISORE

(PAR. 10 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Il documento di consultazione, pur muovendo dalla consapevolezza che l'attuazione della direttiva non impone modifiche dell'attuale disciplina in tema di designazione del revisore, vorrebbe cogliere l'occasione per sopprimere l'obbligo, previsto sia dal codice civile che dal TUF, secondo cui l'assemblea determina il corrispettivo del revisore nonché prevedere che la materia della lettera di incarico ed il suo contenuto (tra cui figura il compenso) siano disciplinati dai principi di revisione.

La previsione secondo cui l'assemblea determina il corrispettivo spettante al revisore è un obbligo aggiuntivo rispetto a quanto previsto dalla direttiva.

La direttiva comunitaria, tuttavia, regola gli aspetti minimali della revisione legale dei conti, potendo gli Stati membri prevedere ulteriori prescrizioni specifiche ancorché non contrastanti con il disposto comunitario.

Si ritiene che la determinazione del compenso non possa essere delegabile ad altro organo sociale differente dall'assemblea dei soci.

Tale considerazione, che incontra il favore dell'orientamento dottrinario prevalente, muove dalla consapevolezza che la disposizione in oggetto contribuisce a rafforzare l'indipendenza e l'autonomia del revisore, nonché dalla preoccupazione che la quantificazione del compenso possa diventare il



mezzo per manipolare il revisore.

REVOCA DEL REVISORE

(PAR. 11 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

La previsione secondo cui la delibera di revoca deve essere approvata con decreto dal Tribunale è un obbligo aggiuntivo rispetto a quanto previsto dalla direttiva.

La direttiva comunitaria, tuttavia, regola gli aspetti minimali della revisione legale dei conti, potendo gli Stati membri prevedere ulteriori prescrizioni specifiche ancorché non contrastanti con il disposto comunitario.

Si ritiene che la disposizione che subordina l'efficacia della revoca dell'incarico di revisione alla sussistenza di una giusta causa ed al decreto del tribunale, rientri nel complesso sistema di pesi e contrappesi che cercano di limitare la discrezionalità della società il cui bilancio è sottoposto a revisione, ad evidente tutela dell'indipendenza del revisore.

DIMISSIONI DEL REVISORE

(PAR. 12 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Il documento di consultazione propone che l'attuazione della direttiva possa rappresentare l'occasione per inserire espressamente nell'ordinamento la facoltà per il revisore o per l'impresa di revisione di dimettersi volontariamente dall'incarico, nonché quella di disciplinare la fattispecie della risoluzione consensuale del contratto.

A tali istituti il revisore o la società di revisione potrebbero ricorrere al verificarsi delle seguenti condizioni: giusta causa; congruo preavviso; preventivo coinvolgimento delle autorità pubbliche.

Le proposte formulate appaiono pienamente condivisibili e ad ulteriore sostegno delle motivazioni addotte, riteniamo che il silenzio del legislatore circa il diritto/potere del revisore di recedere dall'incarico non sia dirimente.



Sembra invece ragionevole e, pertanto, meritevole di tutela, il recesso del revisore che, per esempio, a fronte del rischio di vedere compromessa la propria indipendenza decida di non svolgere più le funzioni di controllo contabile, a tutela del servizio offerto e della propria reputazione di professionista.

Condividiamo, infine, i vincoli e le condizioni, prospettati nel documento di consultazione, cui subordinare la facoltà di recedere dall'incarico.

PRINCIPI DI REVISIONE

(PAR. 13 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

L'art. 26 della direttiva dispone che i revisori e le imprese di revisione debbano effettuare le revisioni legali dei conti conformemente ai principi di revisione internazionali (si veda il paragrafo "Nozione di revisione legale dei conti").

Il MEF propone che nel periodo transitorio che intercorre tra l'implementazione della direttiva e l'omologazione dei principi di revisione in sede comunitaria i "principi dovrebbero essere definiti dalle associazioni professionali e sottoposti all'approvazione delle Autorità pubbliche di vigilanza".

Per quanto concerne i principi di revisione internazionali, il Consiglio Nazionale, quale *standard setter* nazionale, intende proseguire l'impegnativa attività volta a mantenere aggiornate le traduzioni degli ISAs, anche ai fini dell'eventuale decisione della Commissione in merito alla loro omologazione. A tale proposito il Consiglio Nazionale è già strutturato per assistere l'operato della Direzione Generale per le Traduzioni della Commissione europea, con la quale è in costante contatto.

Inoltre, il CNDCEC in qualità di *Member Body* dell'IFAC, nonché sulla base della passata esperienza maturata nella traduzione degli altri *pronouncements* dell'IFAC (per esempio gli IFRS International Financial Reporting Standards, gli IPSAS - International Public Sector Accounting Standards e gli IES - International Education Standards) costituisce il *translating body* degli ISAs per l'Italia e dispone in via esclusiva dei diritti per la traduzione in lingua italiana.

Per quanto riguarda il periodo transitorio, stante l'evoluzione del processo di



omologazione dei principi internazionali, si ritiene necessario attendere la decisione dell'Unione Europea in merito all'implementazione dei menzionati principi, non producendo nuovi e ulteriori documenti nella fase transitoria.

L'eventuale emanazione di nuovi principi creerebbe confusione tra gli operatori e potrebbe nuocere alla comunicazione economico-finanziaria delle società interessate.

E', in definitiva, opportuno, in considerazione delle molteplici problematiche esistenti, non apportare nella fase transitoria alcuna modifica all'attuale impostazione.

È, invece, appropriato -come suggerito dal documento di consultazione- definire principi di revisione nazionali atti a coprire le aree eventualmente non disciplinate dalla normativa comunitaria.

Per quanto concerne, infine, l'adozione dei principi di revisione internazionali a tutte le società, indipendentemente dalla loro dimensione e attività, si deve evidenziare che si renderà inevitabilmente necessario, come precedentemente evidenziato nel paragrafo "Nozione di revisione legale dei conti", un'opera di adattamento delle procedure e tecniche di revisione alla realtà normativa e socio-economica nazionale.

Il compito della emanazione dei principi di revisione nazionale, nonché del best practice spetta, come indicato dal MEF, alle associazioni professionali e quindi nel nostro Paese al CNDCEC.

RELAZIONE DI REVISIONE

(PAR. 15 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Nel documento di consultazione si propone di specificare, come già avviene per le società quotate, che la relazione di revisione sia sottoscritta almeno dal responsabile della revisione legale.

Nonostante il legislatore nazionale abbia omesso di precisare quale sia il firmatario della relazione di revisione, riteniamo che:

–nel caso di revisore individuale, la relazione debba essere sottoscritta dal



- revisore medesimo;
- nel caso di società di revisione, la relazione debba essere sottoscritta da uno degli amministratori o dei soci (iscritti nel registro dei revisori contabili) responsabili dell'incarico svolto;
 - nel caso in cui il controllo contabile è assegnato al collegio sindacale, la relazione sia sottoscritta da ciascuno dei sindaci.

CONTROLLO DELLA QUALITÀ

(PAR. 16 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Il documento di consultazione ritiene necessario prevedere un sistema di controllo esterno della qualità per i soggetti iscritti nel registro dei revisori contabili in linea con i requisiti contenuti nel par. 1 dell'art. 29 della direttiva.

In tale contesto il MEF intende valutare “un eventuale coinvolgimento delle associazioni professionali” e quindi del CNDCEC.

Condividiamo la necessità di implementare un sistema di controllo della qualità della revisione legale dei conti.

Si deve, tuttavia, evidenziare che la soggezione del sistema di controllo della qualità ad un sistema di controllo pubblico deve essere studiata con attenzione per identificare un sistema indipendente che contestualmente sia tecnicamente capace di monitorare in maniera attenta l'attività dei revisori.

In considerazione di ciò, si ritiene opportuno un coinvolgimento, in linea con quanto previsto dalla direttiva, del CNDCEC e degli Ordini locali.

L'art. 35, comma 1, della direttiva prevede, infatti, che le funzioni dalla stessa individuate possano essere attribuite dagli Stati membri ad una o più autorità competenti, definite dall'art. 2, punto 10), come *“le autorità o gli organismi designati dalla legge che sono responsabili per la regolamentazione e/o il controllo dei revisori legali e delle imprese di revisione contabile ovvero di loro aspetti specifici”*.

Ciò conferma l'opportunità che l'attribuzione delle funzioni previste dalla direttiva sia rimessa al CNDCEC, come indicato nel paragrafo “Controllo



pubblico”.

Rinviamo alle considerazioni già svolte in materia di “associazioni professionali” nel commento al paragrafo “Controllo pubblico” del documento di consultazione, richiamando qui come in Italia la terminologia usata dalla direttiva sia esclusivamente riferibile agli ordini professionali.

DEONTOLOGIA PROFESSIONALE (PAR. 17 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Nel documento di consultazione si prevede di introdurre l’obbligo del rispetto delle norme deontologiche. I principi di deontologia dovrebbero essere emanati dalle “associazioni professionali” e sottoposti ad una procedura di approvazione da parte delle Autorità pubbliche di controllo.

In linea con quanto formulato in merito al sistema di controllo pubblico, riteniamo che l’elaborazione del codice di deontologia debba essere attribuita al CNDCEC, in quanto ordine professionale istituito a tutela della fede pubblica, già sottoposto alla vigilanza di un autorità pubblica. L’elaborazione dei principi di deontologia non può che essere affidata alla professione, in quanto trattasi dei valori etico-morali posti a base della professione e del suo esercizio, e quindi della sua stessa esistenza. A questo Consiglio Nazionale, in qualità di ente esponenziale della professione contabile, già oggi è attribuita la competenza ad elaborare i principi deontologici. Inoltre nel codice deontologico dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, approvato il 9 aprile 2008, è già presente, per la disciplina dell’indipendenza, un generale rinvio al *Code of Ethics for Professional Accountants* emanato dall’IFAC.

Atteso che la direttiva prescrive che i principi di deontologia professionale possano essere emanati dalle “associazioni professionali”, l’unica traduzione possibile di tale affermazione nel sistema giuridico italiano è che essi debbano essere emanati dal CNDCEC, come già espresso nel paragrafo “Controllo pubblico” .



RISERVATEZZA E SEGRETO PROFESSIONALE

(PAR. 18 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Il documento di consultazione sottolinea la necessità di introdurre nell'ordinamento l'obbligo esplicito per i revisori di rispettare la riservatezza ed il segreto professionale.

Viene, inoltre, specificato che per i principi di revisione che contengono specifiche indicazioni in materia (Principi di revisione n. 200 e n. 600, emessi dal CNDCEC) dovrebbe prevedersi una procedura di approvazione da parte dell'autorità pubblica di controllo.

Concordiamo con l'utilità di introdurre nell'ordinamento l'obbligo esplicito per i revisori di rispettare la riservatezza ed il segreto professionale, anche se riteniamo che un riferimento sia già contenuto nell'art. 2407 C.C. cui, tra l'altro, rinvia l'art. 2409 sexies del codice civile.

Con riferimento alla previsione di una procedura di approvazione, da parte dell'Autorità pubblica di controllo, dei principi di revisione, si fa presente che l'ISA 200 e l'ISA 600, così come tutti gli altri principi di revisione internazionali, dovrebbero essere oggetto di omologazione da parte della Commissione UE e, dunque, a un livello superiore rispetto alle giurisdizioni dei singoli Paesi membri UE. Non si comprende dunque perché vi dovrebbe essere un ulteriore passaggio di approvazione a livello nazionale.

CONTROLLO PUBBLICO

(PAR. 19 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Nel documento di consultazione si propone la creazione di un nuovo organismo indipendente (Autorità, Comitato o Commissione) al quale attribuire, nei confronti di tutti i revisori iscritti nell'albo unificato, le competenze in materia di: abilitazione e iscrizione all'albo; adozione dei principi di deontologia professionale, di controllo interno della qualità e dei principi di revisione; formazione continua; controllo esterno della qualità; vigilanza informativa, ispettiva e regolamentare; accertamento delle violazioni e irrogazione delle sanzioni.



La composizione dell'organismo di controllo pubblico di nuova istituzione potrebbe essere di tipo misto, con la designazione della maggioranza dei membri da parte di soggetti pubblici e la partecipazione minoritaria di rappresentanti designati dalle professioni.

Il MEF propone di prevedere che alcune delle attività relative al controllo pubblico sull'esercizio dell'attività di revisione non siano svolte direttamente dall'organismo nazionale di controllo di nuova istituzione, ma siano delegate ad enti privati.

In relazione alle suddette proposte si deve preliminarmente osservare che la direttiva propone un sistema di regolamentazione e/o controllo dei revisori contabili su due livelli:

- primo livello: autorità competenti (definite dalla direttiva come *autorità o organismi designati dalla legge che sono responsabili per la regolamentazione e/o il controllo dei revisori legali e delle imprese di revisione contabile ovvero di loro aspetti specifici*) che potrebbero essere anche gli organismi professionali (nel nostro sistema gli ordini) a cui attribuire la "responsabilità" sulle funzioni previste dalla direttiva e, pertanto, la responsabilità per la regolamentazione e/o il controllo dei revisori contabili (art. 2, par. 1, n. 10);
- secondo livello: sistema di controllo pubblico¹⁴ che assume la "responsabilità finale" del controllo sulle funzioni previste dalla direttiva, ovvero che controlla l'attività delle autorità competenti.

Sulla base delle disposizioni della direttiva sembra possibile superare l'attuale modello di gestione dei revisori contabili, passando da un sistema di gestione accentrata ad un sistema che accresce le funzioni degli ordini e ridefinisce il soggetto cui attribuire il controllo pubblico.

¹⁴ La direttiva individua specifiche caratteristiche per i soggetti chiamati alla direzione del sistema di controllo pubblico (art. 32, par. 3). Deve trattarsi di:

1. persone esterne alla professione di revisione, che ai sensi dell'art. 2, par. 1, n. 15 della direttiva sono "qualsiasi persona fisica che, per almeno tre anni prima della sua partecipazione alla direzione del sistema di controllo pubblico, non abbia effettuato revisioni legali dei conti, non abbia detenuto diritti di voto in un'impresa di revisione contabile, non sia stata membro dell'organo di amministrazione o di direzione di un'impresa di revisione contabile e non sia stata impiegata presso un'impresa di revisione contabile né sia stata ad essa altrimenti associata". Tuttavia, la direttiva (art. 32, par. 3) consente agli stati membri di autorizzare una minoranza di persone della professione a partecipare alla direzione del sistema di controllo pubblico;
2. persone che abbiano buone conoscenze nelle materie rilevanti per la revisione legale;
3. persone selezionate secondo una procedura di nomina indipendente e trasparente.



La possibilità di prevedere forme diverse di gestione e controllo dei revisori è confermata dalle previsioni dell'art. 24, comma 1, lettera d) della legge comunitaria 2007 (L. 25 febbraio 2008, n. 34) che nel fissare i criteri direttivi per il recepimento della direttiva dispone che la disciplina dell'albo dei revisori e del sistema pubblico di vigilanza deve essere disposto "secondo una ripartizione di competenze che tuteli efficacemente l'affidamento dei risparmiatori sulla revisione del bilancio".

La direttiva nel definire le autorità competenti cui assegnare le singole funzioni non fa riferimento ad enti di natura privata come invece viene prospettato nel documento di consultazione. È bene sottolineare che solo con riferimento alla funzione di "abilitazione dei revisori legali e delle imprese di revisione contabile", l'art. 3, par. 2 della direttiva ammette che *"le autorità competenti possono essere associazioni professionali a condizione che siano soggette a un sistema di controllo pubblico quale previsto nel capo VIII"*.

Lo stesso termine "associazione professionale" utilizzato dalla direttiva suscita perplessità, in quanto non si può non ricordare che la direttiva si rivolge alla generalità degli Stati membri all'interno dei quali la regolamentazione delle professioni è demandata a soggetti diversi: lo Stato e gli ordini professionali nei Paesi di tradizione latina, le associazioni nei Paesi anglosassoni. Non vi è infatti Paese nel quale i due sistemi coesistano, né ciò sarebbe logico.

Quanto sopra esposto ci induce a ritenere che le funzioni previste dalla direttiva non possono che essere attribuite al CNDCEC, in quanto ordine professionale istituito a tutela della fede pubblica, già sottoposto alla vigilanza di un'autorità pubblica ovvero del Ministero competente.

Ancorché, sulla base delle disposizioni della direttiva, sia possibile ridefinire l'organismo di controllo pubblico, riteniamo che non sia necessario procedere all'istituzione di un nuovo organismo e che si possa continuare ad attribuire il controllo pubblico al Ministero competente che lo esercita per il tramite della Commissione Centrale per i Revisori Contabili. In linea con le previsioni della direttiva, alla suddetta Commissione dovrebbe essere affidata la sola **direzione**



del sistema di controllo pubblico, mentre l'esercizio delle singole funzioni (abilitazione ed iscrizione nell'albo; adozione dei principi deontologici, dei principi di controllo interno della qualità, dei principi di revisione; formazione continua; funzione ispettiva e disciplinare) dovrebbe essere attribuito al CNDCEC (alcune di queste funzioni sono già attribuite al CNDCEC: tenuta del registro, formazione continua, principi di revisione).

Tale orientamento ha trovato recenti conferme con specifico riferimento alla delega delle funzioni ispettiva e disciplinare. Il commissario McCreevy ha riconosciuto la necessità che i *professional bodies* (ossia, in Italia, il CNDCEC) partecipino, per mezzo di propri rappresentanti (i "*practitioner*"), al processo ispettivo. Questi dovrebbero agire in qualità di esperti, supportando il lavoro dell'ispettore, il quale resterebbe responsabile ultimo dell'attività di ispezione¹⁵.

La profonda esperienza che gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili hanno maturato risulta sicuramente preziosa per garantire al mercato, soprattutto nella fase di avviamento di un nuovo sistema, il corretto funzionamento dei controlli pubblici.

Si deve, poi, rilevare che la Commissione Europea ha emanato in data 6 maggio 2008 una specifica Raccomandazione concernente il controllo della qualità dei revisori e delle imprese di revisione contabile che effettuano la revisione legale dei conti degli enti di interesse pubblico¹⁶. Se è vero che la richiamata Raccomandazione indica che i soggetti che esercitano la professione di revisore legale nonché i dipendenti di un revisore legale o di un'impresa di revisione

¹⁵ Si veda: C. MCCREEVY, *European Commissioner for Internal Market and Services Mr. McCreevy presents statutory audit package JURI Committee, European Parliament Brussels*, dicembre 2007, disponibile su <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/835&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>.

¹⁶ Si veda: COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2008 sul controllo esterno della qualità dei revisori legali e delle imprese di revisione contabile che effettuano la revisione legale dei conti degli enti di interesse pubblico*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 7 maggio 2008. Disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:120:0020:0024:IT:PDF>.



contabile o gli associati in altro modo non dovrebbero essere autorizzati a esercitare l'attività di ispettore nelle *public-interest entities*, niente viene detto con riferimento alle *non public-interest entities*, confermando in tal modo quanto dichiarato da McCreevy, ossia che il coinvolgimento dell'organismo professionale e dei suoi iscritti non solo è possibile, bensì è auspicabile. Peraltro, il coinvolgimento dell'organismo professionale e dei suoi iscritti è il fondamento del sistema di *monitored peer review*, utilizzato per l'attività ispettiva nel campo delle *non public-interest entities* nei principali Paesi europei che hanno implementato il sistema di controllo pubblico sull'attività di revisione.

Nel rispetto dell'art. 32, par. 3 della direttiva sarebbe, tuttavia, opportuno inserire la rappresentanza della professione all'interno della Commissione Centrale per i Revisori Contabili, al fine di garantire un'adeguata presenza di soggetti che abbiano buone conoscenze nelle materie rilevanti per la revisione legale.

Il sistema di controllo così delineato non dovrebbe pregiudicare le funzioni già attribuite alla CONSOB.

Per quanto attiene, in particolare, alla funzione relativa all'abilitazione e all'iscrizione dei revisori nel registro, anche unificato, si ritiene che non si debba disperdere il patrimonio di conoscenze e di esperienze già maturate da questo Consiglio Nazionale nella tenuta del registro dei revisori contabili e del registro del tirocinio, considerato che l'intervento del CNDCEC si è reso necessario per garantire tempestività nelle iscrizioni e la presenza capillare sul territorio.

Nel documento di consultazione, inoltre, si propone di assoggettare alla vigilanza della CONSOB i soggetti che effettuano la revisione legale dei conti su enti di interesse pubblico, anche per l'attività di revisione che non riguarda gli enti di interesse pubblico, al fine di ridurre al minimo le sovrapposizioni e i costi della vigilanza per i revisori.



Riteniamo che tale proposta non sia condivisibile in quanto solo la diversità dell'incarico induce a giustificare la particolare vigilanza esercitata dalla CONSOB per le sole prestazioni rese nei confronti delle società quotate. L'estensione del controllo CONSOB agli incarichi che non riguardano enti di interesse pubblico potrebbe peraltro avere conseguenze estremamente negative in termini di concentrazione del mercato della revisione, spingendo le società di revisione più piccole ad abbandonare gli incarichi di revisione negli enti di interesse pubblico. Proprio questa considerazione è stata alla base della scelta fatta da Paesi quali Francia e Germania, i quali, nel definire il proprio sistema di *public oversight*, hanno scelto di assoggettare i soli incarichi di revisione relativi ad enti di interesse pubblico alle forme di controllo ed ispezione più articolate e complesse.

INDAGINI E SANZIONI

(PAR. 21 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Nel documento di consultazione si propone di prevedere “efficaci sistemi di indagine” e “sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti dei revisori”; nonché un sistema di pubblicità delle sanzioni irrogate. Il dipartimento del Tesoro propone inoltre, di riformulare alcuni reati penali.

Questo Consiglio Nazionale concorda con l'opportunità di prevedere un sistema di pubblicità delle sanzioni disciplinari, che consenta di avere immediata conoscenza dei provvedimenti disciplinari adottati nei confronti del revisore contabile.

Alcune perplessità, invece, devono essere espresse in relazione alla possibilità di operare in sede di recepimento della direttiva le ampie modifiche proposte alle disposizioni penali, anche in considerazione dell'assenza di precisi principi e criteri direttivi nella delega legislativa.

Le indicazioni fornite alla lettera i) dell'art. 24 della legge comunitaria 2007 appaiono, infatti, eccessivamente scarse e probabilmente insufficienti ai sensi dell'art. 76 Cost. Inoltre, dato il tenore letterale dell'art. 30 della direttiva, si



deve ritenere che il sistema sanzionatorio cui si riferisce il legislatore comunitario sia esclusivamente quello disciplinare (tanto è vero che l'art. 30, par. 3 della direttiva si preoccupa di specificare che "il sistema disciplinare deve includere la possibilità di revocare l'abilitazione").

Riteniamo che in sede di recepimento della direttiva si debbano riconsiderare -e forse opportunamente prevederne la cancellazione- le disposizioni della legge finanziaria 2008 che hanno introdotto sanzioni amministrative in capo ai soggetti incaricati del controllo contabile che sottoscrivono la dichiarazione dei redditi e dell'IRAP. Si tratta di una responsabilità su una materia estremamente mutevole e soggetta ad una significativa attività di interpretazione spesso contraddittoria fra le varie fonti. Nel caso in cui non si opti per la cancellazione è opportuno che, quantomeno, la responsabilità sia limitata in correlazione al concetto della significatività e sia comunque compresa nella limitazione della responsabilità per la revisione (vedasi il paragrafo "Responsabilità civile") .

RESPONSABILITÀ CIVILE

(PAR. 22 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

Nel documento di consultazione si propone di escludere la responsabilità solidale dei revisori per i danni prodotti da fatti ed omissioni degli amministratori, pur a condizione che il danno "non si sarebbe prodotto se essi avessero vigilato in conformità degli obblighi della loro carica". Si propone di valutare l'opportunità di modificare il disposto dell'art. 2407 del Codice Civile escludendo la responsabilità solidale per i danni prodotti da fatti ed omissioni degli amministratori (permarrebbe, pertanto, in capo ai revisori la sola responsabilità per i danni direttamente riconducibili a fatti ed omissioni connessi all'esecuzione del proprio incarico).

Il CNDCEC non può che esprimere consenso per tale proposta, che costituisce il primo passo per una corretta ridefinizione e per l'opportuno ridimensionamento delle responsabilità del revisore.

Viceversa, il documento di consultazione ritiene non necessario intervenire



sull'assetto vigente del regime di responsabilità civile dei revisori, poiché nel nostro ordinamento dovrebbe ritenersi già operante un sistema di responsabilità proporzionale, mentre vorrebbe estendere l'obbligo della stipula della polizza assicurativa per responsabilità professionale e la prestazione di idonee garanzie bancarie o assicurative, attualmente previsto per le sole società di revisione iscritte nell'albo speciale (TUF, art. 161).

Il Consiglio Nazionale rileva che non sembra esser stato considerato il vero problema, che consiste nella illimitatezza della responsabilità civile del revisore. La proporzionalità della responsabilità deve essere, infatti, intesa in aggiunta e non prevista in sostituzione di un tetto quantitativo che limiti la responsabilità del revisore ad un multiplo del suo compenso.

Riteniamo, infatti, che l'assenza di una limitazione della responsabilità ponga una serie di problematiche tra cui:

- l'impossibilità, di fatto, di risarcire il danno arrecato;
- la difficoltà per il professionista di accedere al mercato dell'assicurazione per responsabilità professionale;
- il rischio di vanificare l'efficacia delle polizze laddove vi siano delle richieste di risarcimento che superino i massimali assicurativi garantiti dalle polizze in uso.

La difficoltà di accesso al mercato assicurativo è connessa al fatto che le compagnie di assicurazione sono sempre più restie ad assicurare i crescenti rischi insiti nella revisione legale dei conti, dovuti in parte alla forte capitalizzazione di mercato delle società il cui bilancio è sottoposto a controllo contabile. Il peso economico delle polizze, oltre ad incidere inevitabilmente sul costo del servizio, risulta spesso eccessivamente gravoso, specialmente per i singoli professionisti, rappresentando così un deterrente all'esercizio dell'attività di revisione contabile con le prevedibili conseguenze in termini di concentrazione degli incarichi di revisione nelle mani di pochissime società di revisione di matrice internazionale.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte il CNDCEC ritiene quanto mai necessario introdurre forme più efficaci di protezione del professionista



incaricato del controllo contabile, a fronte di crescenti richieste di risarcimento dei danni.

Riteniamo che la forma auspicabile sia la configurazione di limiti quantitativi alla responsabilità civile del sindaco/revisore basati su un multiplo dei suoi compensi.

Tale soluzione, che ha l'indiscusso pregio di essere particolarmente oggettiva e flessibile, prende senz'altro in considerazione il fatto che il compenso del revisore è stabilito in funzione della dimensione della società sottoposta a revisione contabile e del rischio correlato al settore.

Questo sistema offre, inoltre, la possibilità ai revisori contabili di conoscere i rischi economici ai quali sono esposti e quindi di richiedere le coperture assicurative adeguate. Al mercato, d'altro lato, viene reso noto l'ammontare del danno cui il revisore, in caso di negligenza, è preparato a far fronte.

Per contro, non ci sembra sostenibile l'obiezione secondo la quale la responsabilità illimitata è posta a garanzia della qualità della revisione contabile. I mezzi per mantenere e migliorare la qualità sono ben altri, e la nostra professione è continuamente orientata a perseguire tale obiettivo attraverso, principalmente, strumenti formativi.

A tal riguardo, inoltre, è opportuno ricordare che, recentemente, il Commissario europeo per il Mercato Interno, Mc Creevy, nell'illustrare alla Commissione Affari Legali del Parlamento Europeo gli interventi che intenderà attuare nel corso del 2008 nell'area della revisione legale dei conti (c.d. Statutory Audit Package), ha nuovamente sottolineato come la principale causa della eccessiva concentrazione esistente nel mercato della revisione aziendale, in particolare per quanto attiene la revisione dei bilanci di società quotate, sia riconducibile al principio della responsabilità illimitata e solidale del revisore, acuita dalla difficoltà di ottenere sufficienti coperture assicurative.¹⁷

¹⁷ Si veda: C. MCCREEVY, *European Commissioner for Internal Market and Services Mr. McCreevy presents statutory audit package JURI Committee, European Parliament Brussels*, dicembre 2007, disponibile su <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/835&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>.



Per tale motivo il Commissario europeo ha dichiarato di voler emanare a breve una Raccomandazione volta ad introdurre negli Stati membri la limitazione della responsabilità del revisore, la cui pubblicazione è attesa entro l'estate 2008. La futura Raccomandazione, come ha anticipato il Commissario Mc Creevy, non imporrà agli Stati membri nessuna delle soluzioni individuate dalla consultazione pubblica tra cui quella della responsabilità proporzionata al prezzo della revisione, ritenute tutte adeguate al raggiungimento dell'obiettivo specifico, ma lascerà ai singoli Stati membri la facoltà di decisione in merito.

REVISIONE LEGALE DEI CONTI DEGLI ENTI DI INTERESSE PUBBLICO

(PAR. 23 DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)

COMITATO PER IL CONTROLLO INTERNO E PER LA REVISIONE CONTABILE

Ciascun "ente di interesse pubblico" è dotato di un "comitato per il controllo interno e per la revisione contabile".

Al Comitato sono affidati una serie di specifici incarichi (monitoraggio del processo di informativa finanziaria e della revisione legale dei conti annuali e consolidati; controllo dell'efficacia dei sistemi di controllo interno, di revisione interna e di gestione del rischio; verifica e monitoraggio dell'indipendenza del revisore legale o dell'impresa di revisione contabile, con particolare attenzione agli eventuali servizi aggiuntivi forniti; formulazione delle raccomandazioni in merito alla designazione del revisore legale o dell'impresa di revisione contabile).

Agli Stati membri è affidato il compito di stabilire se il comitato debba essere composto dai membri non esecutivi dell'organo di amministrazione e/o dai membri dell'organo di controllo e/o da membri designati dall'assemblea degli azionisti dell'ente stesso. Almeno un membro del comitato deve essere indipendente e competente in materia di contabilità e/o di revisione contabile.

Il documento di consultazione propone che:

- in caso di adozione del modello monistico o dualistico, le funzioni del suddetto Comitato possano essere attribuite rispettivamente al "Comitato per il controllo sulla gestione" ed al "Consiglio di sorveglianza";



- nel caso di società che adottano il sistema tradizionale di amministrazione e controllo, potrà essere valutata la possibilità di consentire che non venga costituito un “Comitato per il controllo interno e per la revisione contabile”, in quanto le relative funzioni sono svolte:

a) dal collegio sindacale;

b) da un comitato che svolga funzioni analoghe a quelle previste dell’art. 8 del Codice di autodisciplina di Borsa Italiana S.p.a. per il “Comitato per il controllo interno”.

Considerate le disposizioni della direttiva, nonché le previsioni della legge comunitaria 2007, è logico ipotizzare che le funzioni che la direttiva assegna al comitato per il controllo interno siano assegnate al collegio sindacale, ovvero agli altri organi di controllo già esistenti.

Alcune delle funzioni che la direttiva assegna al comitato per il controllo interno sono già attribuite al collegio sindacale (controllare l’efficacia dei sistemi di controllo interno). Inoltre, negli “enti di interesse pubblico” normalmente al collegio sindacale non sono attribuiti i controlli contabili, e pertanto ben potrebbe svolgere anche una funzione di monitoraggio dell’attività di revisione, anche in considerazione degli attuali flussi informativi esistenti fra società di revisione e collegio sindacale. Poiché il TUF ed il codice civile pongono il collegio sindacale al centro di un costante flusso informativo (società di revisione, consiglio di amministrazione, amministratori delegati) e poiché il collegio sindacale è chiamato a svolgere un controllo concomitante allo svolgimento dell’amministrazione, ben potrebbe assumere la funzione di monitorare il processo di informativa finanziaria (art. 41, par. 2 della direttiva). Si fa notare, poi, che l’art. 41, par. 3 della direttiva prevede che negli enti di interesse pubblico la designazione del revisore legale avvenga sulla base “di una raccomandazione formulata dal comitato per il controllo interno e per la revisione contabile”. Tale funzione è stata già attribuita al collegio sindacale delle società quotate dalla legge 303/2006, il quale non si limita più ad esprimere il proprio parere, ma ha un vero potere di proposta della società di revisione cui affidare l’incarico.