Luiss
Libera Università
Internazionale
degli Studi Sociali
Guido Carli

CERADI
Centro di ricerca per il diritto d'impresa

Disegno di legge di riforma del sistema di tutela del risparmio approvato dal Consiglio dei ministri il 3 febbraio 2004. considerazioni sull'art.43, in materia di attività di revisione contabile per le attività imposte per legge

Daniela Casadei

Febbraio 2004

© Luiss Guido Carli. La riproduzione è autorizzata con indicazione della fonte o come altrimenti specificato. Qualora sia richiesta un'autorizzazione preliminare per la riproduzione o l'impiego di informazioni testuali e multimediali, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale di cui sopra, indicando esplicitamente ogni altra restrizione

L'art.43 del disegno di legge delega il Governo, su proposta del Presidente del Consiglio di ministri o del ministro per le Politiche comunitarie e del ministro della Giustizia, di concerto con i ministri dell'Economia e delle finanze e delle attività produttive, ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore e affidando alla Consob il relativo potere regolamentare, ove necessario, norme per l'adeguamento della disciplina delle società di revisione di cui all'articolo 162 del T.U.F. (d.lgs. n.58/1998), e cioè di quelle iscritte nell'albo speciale tenuto dalla Consob. L'ambito del disegno di legge di delega riguarda, pertanto, la disciplina della revisione così detta obbligatoria, in quanto imposta per legge.

Tre sono le aree di intervento individuate: l'indipendenza del revisore, la responsabilità del revisore, la sanzionabilità amministrativa della violazione delle norme così introdotte. Di seguito, si formulano alcune osservazione sui primi due punti.

1. Le garanzie di indipendenza del revisore

È chiaro che l'efficienza del sistema della revisione è subordinata, in primo luogo, all'assenza di conflitti di interessi tra la società preposta alla sorveglianza contabile e la società sottoposta a revisione. Dunque, quello dell'indipendenza del revisore rappresenta uno dei principali punti critici da affrontare, come testimoniano anche i più recenti contributi nazionali, comunitari e statunitensi.

La causa prima della compromissione dell'indipendenza del revisore è risultata essere il clima di "confidenzialità" che tende a instaurarsi tra società di revisione e società/cliente, per via del "duplice rapporto che si viene a creare, cioè di controllo dei conti e, al tempo stesso, di consulenza nei più diversi settori di interesse imprenditoriale, dalla consulenza fiscale e a quella legale, fino alla progettazione della finanza straordinaria" (così, la Relazione finale della Commissione presieduta dal prof. Galgano). Fattore aggravante di tale situazione, poi, è risultato essere il rapporto tra i due tipi di attività che vengono svolte (controllo dei conti e consulenza) quando, come normalmente accade, l'attività di consulenza diventa preponderante.

Ciò posto, il disegno di legge vuole che venga garantita la "terzietà" della società di revisione "anche prevedendo limiti allo svolgimento di incarichi diversi dalla revisione" da parte della società di revisione e delle "entità

appartenenti alla medesima rete" (art.43, lett. a); pertanto, vanno rese evidenti e trasparenti sia la composizione della "rete" entro la quale operano le società di revisione sia i compensi percepiti (art.43, lett. a).

Il testo del disegno di legge immagina, come si è detto, la possibilità di prevedere limiti allo svolgimento di incarichi diversi da quello della revisione contabile. Se venisse accolta la proposta della Relazione finale della commissione Galgano, la previsione verrebbe tradotta nel divieto, per la società cliente e per le società che la controllano o ne sono controllate, di conferire alle entità componenti la rete quegli incarichi, diversi da quello della revisione, valutati, per regolamento Consob, come suscettibili di pregiudicare l'indipendenza della società di revisione.

Tuttavia, la migliore garanzia di indipendenza resta quella dell'esclusività dell'oggetto sociale. Questa garanzia è già presente nel nostro ordinamento ed è contenuta nella prescrizione dell'art.6 del d.lgs. n.88 del 1992 (*Attuazione della direttiva n.84/253/CEE, relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili*), in base alla quale l'oggetto sociale della società di revisione deve essere limitato alla revisione e alla organizzazione contabile delle aziende. Tale garanzia andrebbe solo perfezionata nella formulazione così da ricomprendere espressamente, anche stabilendo presunzioni *iuris tantum*, la "rete"; dall'altra parte, la garanzia andrebbe resa effettiva non tollerando (come avvenuto finora), bensì sanzionando, situazioni di potenziali conflitti. Le obiezioni che al riguardo vengono formulate, in ragione della "drasticità della misura" non appaiono dirimenti in considerazione dell'efficacia della misura stessa, soprattutto in funzione di prevenzione. Del resto, un altro recente disegno di legge affronta il problema proprio in questa prospettiva (il riferimento è al disegno di legge n.2202 della XIV Legislatura, a iniziativa del Senatore Riccardo Pedrizzi).

* * *

Sotto altro profilo, possiamo notare che il disegno di legge vuole rimediare alla avvenuta eliminazione di alcune garanzie di indipendenza che la disciplina previgente all'introduzione del testo unico sull'intermediazione finanziaria prevedeva. Alcune modifiche, infatti, dovranno essere dirette a "garantire la terzietà della società di revisione, adeguando le disposizioni relative al conferimento, alla durata e al rinnovo dell'incarico, tenendo conto anche delle operazioni societarie o aziendali di cui è oggetto la società sottoposta a revisione e introducendo altresì criteri generali per la

determinazione del compenso per l'incarico di revisione contabile" (art.43, lett.c).

Può essere questa, dunque, l'occasione per rimediare all'inspiegabile eliminazione, avvenuta a opera del testo unico sull'intermediazione finanziaria, di quelle essenziali garanzie di indipendenza originariamente previste. È infatti da ricordare che l'intervento legislativo del 1998 ha inciso profondamente sui poteri della Consob, che ora non ha più alcun potere riguardo al conferimento e alla revoca dell'incarico di revisione; in particolare, non ha più la facoltà (che le riconosceva l'art.2, comma VI e VII del d.p.r. n.136/1975) di negare l'approvazione della delibera di nomina della società di revisione, per incompatibilità o inidoneità tecnica, né ha la facoltà di revocare la società di revisione da un determinato incarico. Allo stesso tempo, è stato eliminato il regolamento Consob relativo all'individuazione dei criteri di determinazione del corrispettivo per la revisione. Infine il legislatore del '98 ha, anche qui senza evidente ragione, abolito il divieto di rinnovo dell'incarico di revisione, se durato nove anni, prima del decorso di cinque esercizi sociali (art.2. comma 4 d.p.r. n.136/1975).

Certo, la disciplina previgente può essere migliorata riguardo a tali garanzie, ma ripristinare l'originario sistema potrebbe già essere sufficiente.

* * *

Gli altri interventi proposti dal disegno di legge riguardano il profilo delle incompatibilità personali. Si vogliono prevedere limiti "all'assunzione di cariche e all'instaurazione di rapporti di lavoro presso la società sottoposta a revisione e le società appartenenti al gruppo, allo svolgimento di compiti di revisione da parte di persone fisiche in ragione degli incarichi precedentemente svolti presso altre società di revisione nei confronti della medesima società sottoposta a revisione" (art.43, lett.a). In sostanza, potrebbe trattarsi di modificare il vigente art.3 del d.p.r. n.136/1975 per estendere il *cooling-off period* alle cariche e ai rapporti di lavoro nelle società del gruppo (o della rete?) cui appartiene la società sottoposta a revisione. Al riguardo è da ricordare che non è ancora stata data attuazione all'art.160 del testo unico sull'intermediazione finanziaria, non essendo stato emanato il regolamento del ministro di giustizia sulle incompatibilità delle società di revisione e del responsabile della revisione.

2. La responsabilità del revisore

Altra area di intervento individuata dal disegno di legge è in materia di responsabilità della società di revisione, che viene a essere espressamente prevista per "le attività svolte da altri revisori, di cui essa si avvalga, presso altre società del gruppo" (art.43, lett.d).

Dato l'attuale contesto normativo, l'intervento verrebbe ad avere portata esplicativa di un principio di responsabilità che può già ritenersi operante. Ciò non appare sufficiente.

Invero, le ragioni dei risultati non soddisfacenti del sistema della revisione contabile non sembrano essere tanto nella figurazione delle garanzie di funzionamento dell'istituto. Come si ha avuto modo di vedere, la disciplina previgente all'introduzione del testo unico sull'intermediazione finanziaria, pensata in funzione dell'indipendenza del revisore, era già ben articolata e piuttosto severa.

Le ragioni del cattivo funzionamento della disciplina sembrano, pertanto, essere altre. Oltre a rendere effettive le garanzie di indipendenza previste, occorre rendere effettiva la tutela civile del risarcimento dei danni.

In tale prospettiva il problema viene affrontato dal citato disegno di legge n.2202, a iniziativa del Senatore Riccardo Pedrizzi.

Il disegno propone che venga rafforzata l'effettività della tutela risarcitoria a favore delle società revisionate, dei soci e dei terzi, aggiungendo alla previsione dell'art.164 del Testo Unico il seguente comma: "In presenza di indizi di irregolarità nelle informazioni societarie diffuse al mercato, la società di revisione è tenuta al risarcimento dei danni lamentati dai soci e dai terzi se non prova la diligenza nell'adempimento del proprio incarico, in particolare fornendo la documentazione del procedimento seguito e la ragione dei criteri adottati nello svolgimento dell'incarico stesso".

Viene anche proposto un regime probatorio "semplificato". Come si legge nella relazione, "Date le difficoltà di prova delle relazioni finanziarie e di *partnership* o comunque situazioni di incompatibilità, le nuove disposizioni stabiliscono poi la presunzione per cui, se un consulente sviluppa la maggior parte della propria attività con prestazioni a favore di soggetti i quali siano a loro volta revisionati dalla medesima società di revisione, è da ritenere provato il collegamento economico tra la predetta società di revisione e quel consulente, così da rafforzare la possibilità di prevenire che la società di

revisione possa indirizzare verso consulenti ad essa in qualunque modo collegati la società revisionata o società a quest'ultima riconducibili, per la prestazione di servizi diversi dalla revisione stessa. Per il controllo di queste situazioni di incompatibilità è stabilita anche la competenza degli ordini professionali", oltre che della Consob.

3. Considerazioni conclusive sulle prospettive dell'istituto della revisione obbligatoria

Se si vogliono mantenere le ragioni attuali dell'istituto, allora sono due le questioni da affrontare in via prioritaria: il problema dell'indipendenza delle società di revisione, da assicurare facendo rispettare il vigente principio di esclusività dell'oggetto sociale e ripristinando le garanzie eliminate dal testo unico; il problema dell'efficienza dell'azione di responsabilità, da perseguire con la semplificazione dell'onere probatorio a carico dell'attore.

Anche la vigilanza della Consob sulle società di revisione potrebbe essere meglio precisata, anche se la problematica sembra essere soprattutto comportamentale e solo in parte legislativa.

Esempi di carenze gestionali della Consob sono nell'aver tollerato che per tanto tempo le società di revisione rilasciassero certificazioni di bilancio con riserva (o con riserva "mascherata"), laddove la diligenza professionale del revisore avrebbe invece imposto un diniego di approvazione, e nel non aver sanzionato il mancato rispetto del principio di esclusività dell'oggetto sociale delle società di revisione. Né si dica che un intervento forte della Consob in materia di definizione degli *standard* di diligenza del revisore e di rispetto del principio di esclusività dell'oggetto sociale (anche allargato alla "rete"), intervento accompagnato dalla sanzione dei comportamenti scorretti, avrebbe potuto formare oggetto di impugnazione per eccesso di potere: pare facile, infatti, immaginare che il Consiglio di Stato, investito sul punto, avrebbe rigettato istanze in tale senso, e ciò semplicemente in omaggio a ragioni di coerenza della regolamentazione secondaria con la normativa primaria.