



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 ottobre 2010
(OR. en)**

15274/10

**EF 147
ECOFIN 647
DRS 40**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 14 ottobre 2010
Destinatario: Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

Oggetto: LIBRO VERDE
La politica in materia di revisione contabile: gli insegnamenti della crisi

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2010) 561 definitivo.

All.: COM(2010) 561 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.10.2010
COM(2010) 561 definitivo

LIBRO VERDE

La politica in materia di revisione contabile: gli insegnamenti della crisi

(Testo rilevante ai fini del SEE)

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Il ruolo del revisore contabile	6
2.1.	Comunicazione dei revisori alle parti in causa	7
2.2.	Principi di revisione internazionali	10
3.	Governo societario e indipendenza delle imprese di revisione contabile	11
4.	vigilanza	15
5.	Concentrazione e struttura del mercato.....	17
6.	Creazione di un mercato europeo.....	19
7.	Semplificazione: imprese e professionisti di piccole e medie dimensioni.....	21
7.1.	Piccole e medie imprese (PMI).....	21
7.2.	Piccoli e medi professionisti (PMP).....	21
8.	Cooperazione internazionale.....	22
9.	Le prossime tappe	23

LIBRO VERDE

La politica in materia di revisione contabile: gli insegnamenti della crisi

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Le misure adottate in Europa ed altrove nel mondo immediatamente dopo la crisi finanziaria erano incentrate sulla necessità di stabilizzare rapidamente il sistema finanziario¹. Mentre il ruolo di banche, fondi speculativi, agenzie di rating del credito, autorità di vigilanza o banche centrali è stato messo in discussione e analizzato in profondità in varie occasioni, poca attenzione è stata dedicata alle modalità per migliorare la funzione di revisione contabile in modo tale che essa contribuisca a rafforzare la stabilità finanziaria. Il fatto che numerose banche abbiano rivelato di aver registrato nel periodo dal 2007 al 2009 perdite ingenti sulle posizioni detenute sia in bilancio che fuori bilancio solleva non soltanto la questione di come i revisori contabili abbiano potuto redigere relazioni contabili favorevoli per i loro clienti per quegli anni², ma anche quella dell'adeguatezza del vigente quadro legislativo. Sembra pertanto opportuno discutere e analizzare ulteriormente il ruolo della revisione contabile e la sua portata nel contesto generale della riforma della regolamentazione dei mercati finanziari.

La Commissione desidera assumere su questo dibattito un ruolo guida a livello internazionale e cercherà di cooperare strettamente con i suoi partner internazionali in seno al Consiglio per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Board*) e al G20. La revisione contabile, assieme alla vigilanza e al governo societario, dovrebbe dare un contributo essenziale alla stabilità finanziaria, in quanto fornisce la sicurezza della veridicità della solidità finanziaria delle imprese. Questa sicurezza dovrebbe ridurre i rischi di errori e pertanto i costi che le parti in causa dell'impresa e la società civile nel suo complesso dovrebbero sostenere in caso di fallimento. La solidità della revisione contabile, che contribuisce alla tutela degli investitori e riduce i costi del capitale per le società, è essenziale per ridare fiducia ai mercati.

Al riguardo, è importante sottolineare che i revisori contabili hanno un ruolo importante e che la legge affida loro il compito di effettuare revisioni legali dei conti. Questo compito corrisponde ad un ruolo sociale, quello di fornire un parere sulla verità e la giustezza dei bilanci delle entità sottoposte a revisione contabile. L'indipendenza dei revisori dovrebbe pertanto essere il fondamento della revisione contabile. È tempo di analizzare se questa funzione sociale venga effettivamente svolta. Alcune parti in causa hanno espresso preoccupazione^{3,4} in merito alla pertinenza della revisione contabile nel contesto attuale in

¹ Comunicazione della Commissione del 4 marzo 2009 al Consiglio europeo di primavera dal titolo "Guidare la ripresa in Europa" COM(2009) 114. Comunicazione della Commissione del 4 marzo 2010 COM(2010) 2020 Comunicazione della Commissione: EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

² Commissione finanze della Camera dei Comuni, *Banking crisis, Reforming corporate governance and pay in the City* (Crisi bancaria: riformare il governo societario e le retribuzioni nella City), 2009, pag. 76. Cfr., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/519/519.pdf>.

³ "Should statutory audit be dropped and assurance needs left to the market?" (Occorre abbandonare la revisione contabile, lasciando che sia il mercato a fornire garanzie?), Stephen Haddrill, *ICAS Aileen Beattie memorial event*, 28 aprile 2010.

cui operano le società. Per altre parti in causa può essere difficile comprendere che i bilanci di un istituto potessero suggerire "ragionevolezza" e "solidità" anche quando l'istituto si trovava in realtà in difficoltà finanziarie. Il fatto che queste parti in causa possano non conoscere i limiti della revisione contabile (rilevanza, tecniche di campionamento, ruolo del revisore nell'individuazione della frode e responsabilità dei dirigenti) crea un divario di aspettative. La Commissione è perciò del parere che vi sia bisogno di un dibattito approfondito per decidere le misure da adottare per garantire che la revisione dei bilanci e le relazioni di revisione siano adeguate alla loro finalità ("*fit for purpose*").

Da una prospettiva strutturale più ampia, la Commissione constata che negli ultimi vent'anni si è assistito alla concentrazione delle grandi imprese di revisione contabile in imprese ancora più grandi. Dopo la scomparsa di Arthur Andersen non resta che una manciata di queste grandi imprese internazionali, con un'ulteriore diminuzione del numero di imprese in grado di effettuare la revisione contabile di grandi istituti complessi. L'eventuale scomparsa di una di queste imprese di revisione contabile potrebbe non solo creare perturbazioni nella disponibilità di informazioni finanziarie sottoposte a revisione sulle grandi società ma potrebbe anche intaccare la fiducia degli investitori e compromettere la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso. Si può pertanto ritenere che ciascuna di queste grandi imprese internazionali abbiano ormai un'importanza sistemica⁵. Come avviene per altri grandi istituti nel settore finanziario, occorre analizzare ulteriormente in che modo limitare questo rischio.

Occorre anche chiedersi se si possa consentire ad un'impresa di revisione contabile di assumere un'importanza tale per cui la sua scomparsa avrebbe conseguenze gravi sul mercato⁵. Benché le grandi società abbiano compiuto sforzi lodevoli per ridurre il rischio di fallimento, la preoccupazione è legata alla questione essenziale se le società "*too big to fail*" (troppo grandi per fallire) possano potenzialmente creare un azzardo morale. È in risposta a queste preoccupazioni e in linea con l'approccio seguito nel settore bancario che occorre analizzare in modo proattivo i concetti di fallimento ordinato, tra cui l'idea di una sorta di "testamento biologico", per queste imprese di importanza sistemica.

La Commissione riconosce che la continuità della prestazione alle grandi società dei servizi di revisione contabile è essenziale per la stabilità finanziaria⁶. Pertanto, sarebbe utile esaminare

⁴ *Maastricht Accounting, Auditing and Information Management Research Centre: The Value of Audit*, 1° marzo 2010.

⁵ Risultati della consultazione pubblica della Commissione (IP/08/1727) del 15 luglio 2009: "... data l'assenza di operatori considerati come aventi la capacità di realizzare la revisione contabile degli istituti finanziari, la scomparsa di una delle *Big Four* avrebbe conseguenze ancora più gravi per questo tipo di cliente. Una tale scomparsa inciderebbe gravemente sulla fiducia del pubblico nei confronti dei servizi di revisione contabile. Dato il ruolo chiave dei revisori contabili nel rapporto tra società e investitori, potrebbe anche derivarne una crisi di fiducia nei mercati finanziari. L'attuale concentrazione del mercato dei servizi di revisione contabile delle grandi società quotate costituisce pertanto una minaccia alla stabilità dei mercati finanziari."

http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/consultation2008/summary_report_en.pdf.

Cfr anche lo studio sulle norme in materia di assetto proprietario delle imprese di revisione contabile e sulle relative conseguenze sulla concentrazione del mercato della revisione contabile, Oxera, ottobre 2007.

⁶ IOSCO <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD269.pdf>: "L'indipendenza della funzione di revisione contabile contribuisce alla fiducia degli investitori nei mercati dei capitali. Una situazione di emergenza riguardante un'impresa di revisione contabile può momentaneamente perturbare il normale funzionamento della funzione di revisione contabile su un mercato finanziario. Perturbazioni nella disponibilità di capacità e di servizi di revisione contabile potrebbero verificarsi anche a livello internazionale se un'impresa di revisione contabile internazionale fosse toccata da una situazione di

più in profondità opzioni quali il rafforzamento delle capacità di imprese che non hanno importanza sistemica e analizzare i pro e i contro del ridimensionamento o della ristrutturazione delle imprese di importanza sistemica. La Commissione desidera anche esaminare la possibilità di ridurre le barriere all'entrata nel mercato della revisione contabile, avviando tra l'altro un dibattito sulle norme attuali in materia di assetto proprietario e sul modello della partnership utilizzato dalla maggior parte delle imprese di revisione contabile.

Tutte le configurazioni di mercato dovrebbero comportare un sistema di vigilanza effettivo interamente indipendente dalla professione di revisione contabile. Non si dovrebbe consentire che cambiamenti strutturali delle reti mondiali si traducano in lacune nella vigilanza o nell'esclusione da essa.

Una maggiore armonizzazione delle norme e la creazione di un "passaporto europeo" per i revisori, che consenta loro di prestare i loro servizi in tutta l'UE, permetterebbero di creare un vero mercato unico dei servizi di revisione contabile.

Per questi motivi, la Commissione intende avviare un dibattito sul ruolo del revisore, sul governo societario e sull'indipendenza delle imprese di revisione contabile, sulla vigilanza dei revisori, sulla configurazione del mercato della revisione contabile, sulla creazione di un mercato unico per i servizi di revisione contabile, sulla semplificazione delle norme applicabili alle piccole e medie imprese (PMI) e ai piccoli e medi professionisti (PMP) e sulla cooperazione internazionale in materia di vigilanza delle reti di revisione contabile internazionali. La Commissione propone il presente Libro verde nel quadro del suo approccio globale comprendente altre iniziative per la stabilità finanziaria. Il presente Libro verde si basa anche sui risultati di studi e di consultazioni precedenti realizzati in materia dalla Commissione. In particolare, il Libro verde del 2 giugno 2010 sul governo societario negli istituti finanziari e le politiche di remunerazione⁷ affronta un certo numero di problematiche relative alla revisione contabile degli istituti finanziari. Il presente Libro verde si prefigge una trattazione più ampia della revisione contabile, e va oltre le questioni trattate nel Libro verde sul governo societario. Le risposte al Libro verde sul governo societario pertinenti in materia di revisione contabile saranno prese in considerazione in sede di analisi delle risposte al presente Libro verde.

La Commissione sottolinea l'importanza di un approccio differenziato e calibrato, che sia adattato e proporzionato alle dimensioni e alle caratteristiche delle società sottoposte a revisione contabile e dei relativi revisori, e mirerà a modulare ogni proposta che dovesse eventualmente emergere dal presente Libro verde in modo da tenerne conto. Ciò che può essere necessario nel caso di grandi istituti di importanza sistemica può non essere adeguato per altre società quotate, per le PMI o per i piccoli e medi professionisti (PMP). Ogni misura presentata dalla Commissione in seguito alla presente consultazione verrebbe assoggettata ai principi del "legiferare meglio"; tra cui l'analisi costi-benefici e la valutazione dell'impatto.

La Commissione cercherà di raccogliere in modo pro-attivo le osservazioni di una base più ampia possibile di parti in causa, ossia investitori, prestatori, dirigenti, dipendenti, autorità

emergenza che dovesse trasformarsi in crisi. Anticipando i problemi e le situazioni che potrebbero insorgere e creando piani di emergenza delle autorità di regolamentazione finanziaria, i membri della IOSCO possono tentare di ridurre al minimo le potenziali perturbazioni, rafforzando quindi la fiducia dei mercati."

⁷

COM(2010) 284 definitivo.

nazionali, revisori contabili, autorità fiscali, agenzie di rating del credito, analisti finanziari, autorità di regolamentazione, controparti commerciali e PMI.

Un'ampia consultazione permetterà alla Commissione di valutare l'interazione tra le diverse opzioni politiche pur mantenendo l'impegno a favore della stabilità finanziaria. La consultazione permetterà anche alla Commissione di calibrare l'intensità di eventuali misure future in funzione delle dimensioni e della natura delle entità interessate. Inoltre, la Commissione avvierà uno studio esterno inteso a valutare l'attuazione e l'incidenza delle norme vigenti e raccogliere dati supplementari sulla struttura del mercato della revisione. I risultati dello studio saranno disponibili nel 2011.

Domande

- | | |
|-----|---|
| (1) | Avete osservazioni di ordine generale sull'approccio adottato nel presente Libro verde e sulle sue finalità? |
| (2) | Ritenete che sia necessario definire meglio la funzione sociale della revisione contabile rispetto alla veridicità dei bilanci? |
| (3) | Ritenete che sia possibile migliorare ulteriormente il livello generale della "qualità della revisione contabile"? |

2. IL RUOLO DEL REVISORE CONTABILE

La normativa prescrive che i conti annuali delle società di capitali siano sottoposti a revisione contabile⁸. Il fatto che i bilanci delle società siano sottoposti a revisione non significa che il revisore sia tenuto a garantire che i conti sottoposti a revisione siano del tutto privi di errori. Quando dichiarano che il bilancio dà una rappresentazione fedele, secondo lo schema di regole dell'informativa finanziaria applicato⁹, i revisori forniscono una "sicurezza ragionevole"¹⁰ che il bilancio nel suo complesso non presenta errori significativi, dovuti a frodi o a comportamenti o eventi non intenzionali¹¹. Pertanto, i revisori cercano di ridurre al

⁸ La quarta direttiva 78/660/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978, relativa ai conti annuali di taluni tipi di società, la settima direttiva 83/349/CEE del Consiglio del 13 giugno 1983, relativa ai conti consolidati, la direttiva 86/635/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1986, relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, nonché la direttiva 91/674/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1991, relativa ai conti annuali e ai conti consolidati delle imprese di assicurazione prescrivono che tutti i conti annuali o consolidati siano controllati da una o più persone abilitate a effettuare tali controlli. La direttiva 2004/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato prescrive all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a) che la relazione finanziaria annuale dell'emittente comprenda il bilancio sottoposto a revisione.

⁹ Articolo 51 *bis*, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 78/660/CEE del Consiglio relativa ai conti annuali di taluni tipi di società.

¹⁰ La sicurezza ragionevole è generalmente definita come una sicurezza di grado elevato ma non assoluta.

¹¹ *International Standard on Auditing (ISA) 200, Obiettivi generali del revisore indipendente e svolgimento della revisione contabile in conformità ai principi di revisione internazionali*, paragrafo 11. Frode nel contesto della revisione contabile significa atto intenzionale commesso da una persona appartenente alla società per ottenere un vantaggio ingiusto o illecito. Il concetto di probabilità di frode, che è di grande importanza, potrebbe essere sviluppato ulteriormente in questo contesto.

minimo il rischio¹² che informazioni finanziarie storiche, presentate conformemente allo schema di regole dell'informativa finanziaria applicato, presentino errori significativi. La Commissione constata che la revisione legale ha subito un'evoluzione, passando da una verifica nella sostanza di reddito, spese, attività e passività ad un approccio basato sul rischio. Secondo quanto sembra indicare la prassi attuale, la predetta "sicurezza ragionevole" mira non tanto a garantire che il bilancio dia una rappresentazione fedele, quanto a garantire che il bilancio sia redatto conformemente allo schema di regole dell'informativa finanziaria applicato. La crisi bancaria ha dimostrato che i pareri di revisione contabile dovrebbero privilegiare la "sostanza sulla forma", in particolare assicurando l'assenza di arbitraggio basato sulle differenze tra i quadri normativi dei vari paesi. È importante notare che gli *International Financial Reporting Standard* (IFRS) sono basati sui principi della rappresentazione fedele e della prevalenza della sostanza sulla forma¹³.

Le conoscenze maturate dai revisori esterni nel quadro della loro attività possono essere utili alle autorità di vigilanza e la Commissione riconosce la necessità di rafforzare la cooperazione tra revisori e autorità di vigilanza¹⁴. Essa osserva, tuttavia, che ogni ulteriore cooperazione tra revisori e autorità di vigilanza, sebbene altamente auspicabile, non dovrebbe creare incertezze sulle responsabilità rispettive.

2.1. Comunicazione dei revisori alle parti in causa

È importante definire chiaramente quali informazioni il revisore deve fornire alle parti in causa nel quadro del suo parere o delle sue conclusioni. A tale scopo, occorrerebbe non soltanto modificare la relazione di revisione, ma anche prendere in considerazione comunicazioni supplementari sul metodo di revisione, che spieghino in che misura il bilancio della società sottoposta a revisione è stato oggetto di verifiche nella sostanza.

Un grado più elevato di sicurezza per le parti in causa

Dal punto di vista dell'utilizzatore, i revisori dovrebbero fornire alle parti in causa un grado molto elevato di sicurezza sulle componenti del bilancio e sulla valutazione di queste componenti alla data del bilancio. La Commissione desidera esaminare gli argomenti a favore di un "ritorno ai fondamentali", che metta un forte accento sulla verifica nella sostanza del bilancio e faccia minore affidamento sul rispetto della conformità e sul funzionamento dei sistemi, ossia compiti che dovrebbero restare principalmente di competenza del cliente ed essere per lo più svolti dalla funzione di revisione interna. I revisori potrebbero precisare quali componenti sono state verificate direttamente e quali sono state verificate sulla base del giudizio professionale, di modelli interni, di ipotesi e di spiegazioni dei dirigenti. Per fornire una "rappresentazione fedele", i revisori dovrebbero assicurare che la sostanza prevalga sulla forma.

¹² I revisori riducono il rischio connesso alla revisione contabile mediante varie procedure, tra cui l'individuazione dei rischi a cui è esposta la società, la valutazione dei pertinenti controlli interni, verifiche a campione, conferme dirette da parte di terzi, incontri con i dirigenti dell'impresa, ecc. Al riguardo sarebbe importante determinare il livello a partire dal quale l'anomalia sarebbe significativa.

¹³ IAS 1, paragrafi 17 e 21, e quadro IFRS. Gli altri principi sono la neutralità, la completezza e la prudenza.

¹⁴ Cfr. la domanda 3.1 del Libro verde sul governo societario degli istituti finanziari e le politiche di remunerazione, COM(2010) 284, pag. 15: "Occorre approfondire la cooperazione tra i revisori esterni e le autorità di vigilanza? Nel caso di risposta affermativa, in che modo? Dalle varie risposte ricevute finora emerge un sostegno generale al miglioramento della cooperazione tra i revisori esterni e le autorità di vigilanza."

Comportamento dei revisori

Se la principale responsabilità di fornire informazioni finanziarie solide spetta ai dirigenti delle società sottoposte a revisione contabile, i revisori dal canto loro potrebbero avere il ruolo di chiedere attivamente conto ai dirigenti del loro operato ponendosi dal punto di vista dell'utilizzatore; sarebbe essenziale che esercitino uno "scetticismo professionale" nei confronti dell'entità sottoposta a revisione^{15, 16}. Tale scetticismo potrebbe anche essere esercitato in relazione alle informazioni principali contenute nel bilancio, e tradursi in opportune "osservazioni"¹⁷ nella relazione di revisione. Occorre però evitare ogni proliferazione di informazioni di poco significato per le parti in causa.

Relazioni di revisione con riserva

Uno dei maggiori problemi del settore della revisione contabile è la percezione negativa legata alle relazioni di revisione "con riserva". Ciò ha perpetuato un paradigma del "tutto o nulla", dove "la riserva in una relazione di revisione" è diventata uno stigma sia per i clienti che per i revisori. Diversamente dalle agenzie di rating del credito e dagli analisti finanziari, i revisori non procedono ad una categorizzazione dei loro clienti. Infatti, essi esprimono un parere sulla fedeltà del bilancio e non sulle prestazioni relative dell'entità, né sulla qualità relativa del bilancio dell'entità rispetto ad un'altra. Occorre chiedersi se elementi informativi relativi, ad esempio, a rischi potenziali, evoluzioni settoriali, rischio di materie prime e di tassi di cambio, ecc., forniti assieme alla relazione di revisione, o in essa inseriti, possano rappresentare un valore aggiunto per le parti in causa¹⁸.

Migliorare la comunicazione esterna

Le responsabilità del revisore in materia di comunicazione potrebbero essere riviste per migliorare il generale processo di comunicazione e accrescere in tal modo la percezione del valore aggiunto della revisione contabile. Ad esempio, il Regno Unito ha recentemente rivisto il modello di relazione di revisione per renderla più concisa, e sta vagliando la possibilità di renderla più informativa. Il codice di commercio francese impone ai revisori di motivare pubblicamente, oltre alla relazione sui conti annuali, il loro parere sulla revisione. Ciò include il giudizio del revisore sulla scelta o sull'uso dei metodi contabili da parte della società, sulle

¹⁵ Nel giugno 2010 la *Financial Services Authority* (FSA – autorità per i servizi finanziari) e il *Financial Reporting Council* (FRC – consiglio per l'informativa finanziaria) del Regno Unito hanno pubblicato un documento di discussione che mette in dubbio il fatto che i revisori abbiano sempre dato prova del necessario scetticismo e abbiano prestato la necessaria attenzione a indicatori di pregiudizi da parte dei dirigenti in sede di esame di elementi chiave della contabilità e dell'informativa finanziaria che dipendono fortemente dal giudizio dei dirigenti. Cfr. <http://www.frc.org.uk/press/pub2303.html>.

¹⁶ Lo scetticismo professionale può avere un ruolo importante anche nell'individuazione e nella prevenzione delle frodi.

¹⁷ Un paragrafo di osservazioni viene incluso nella relazione di revisione in caso di elemento inconsueto ma fondamentale, a giudizio del revisore, e che pertanto deve essere portato a conoscenza degli utilizzatori del bilancio al fine di permettere loro di giungere ad una migliore comprensione. Occorre anche osservare che un paragrafo di osservazioni non ha alcuna incidenza sul parere del revisore in merito al bilancio.

¹⁸ La IOSCO (*International Organisation of Securities Commissions*) ha presentato proposte per migliorare la relazione di revisione al fine di ridurre il divario di aspettative, evitare il gergo tecnico e riesaminare il carattere binario dei pareri di revisione. Il miglioramento delle relazioni di revisioni figura anche nel programma di lavoro dell'IAASB (*International Auditing and Assurance Standards Board*) per i prossimi anni.

stime contabili rilevanti o sensibili, nonché, se necessario, sulle procedure di controllo interno.

Altro argomento di riflessione può essere la misura in cui le informazioni di interesse pubblico a disposizione del revisore debbano essere comunicate al pubblico. Può trattarsi ad esempio di informazioni sull'esposizione dell'impresa a rischi o eventi futuri, sui rischi di proprietà intellettuale o sulla misura in cui attività immateriali potrebbero essere compromesse, ecc.

Vanno inoltre considerate la tempestività e la frequenza delle comunicazioni tra il revisore e le parti in causa. Si è spesso affermato che il parere del revisore è insufficiente e arriva troppo tardi ("*too little too late*").

Migliorare la comunicazione interna

Dovrebbe essere assicurato un dialogo regolare tra il comitato per il controllo interno e per la revisione contabile della società, il revisore esterno (legale) e il revisore interno per assicurare che non vi siano carenze nella copertura complessiva delle funzioni di controllo dell'osservanza delle norme, di monitoraggio dei rischi e di verifica approfondita delle attività, delle passività, dei ricavi e dei costi. La legislazione tedesca offre un buono esempio di tale comunicazione: essa impone al revisore esterno di presentare una "versione lunga" della relazione al consiglio di sorveglianza. La relazione, che non è pubblica, illustra più in dettaglio, rispetto alla relazione di revisione, i risultati principali della revisione relativi alla continuità operativa e ai relativi sistemi di monitoraggio, all'evoluzione futura e ai rischi che pesano sulla società, agli elementi rilevanti da rendere pubblici, alle irregolarità constatate, ai metodi contabili utilizzati e alle eventuali operazioni di "cosmesi" realizzate per aggiustare il bilancio.

Tale dialogo rafforzato non deve tuttavia compromettere l'indipendenza del revisore legale.

Responsabilità sociale e ambientale

La responsabilità sociale e ambientale si riferisce al modo in cui le società integrano su base volontaria le preoccupazioni sociali e ambientali nella loro attività economica e nelle loro relazioni con le parti in causa.

Norme più chiare in materia di informativa finanziaria possono contribuire ad una migliore valutazione delle società UE e permettere alle imprese e agli investitori di mettere l'accento sulle questioni di sostenibilità.

Per garantire una qualità e una credibilità adeguate delle informazioni fornite, occorre chiedersi se esse debbano essere sottoposte ad un controllo indipendente e se i revisori debbano avere un ruolo in materia.

Estensione del mandato del revisore

Finora le revisioni si sono basate prevalentemente su informazioni storiche. È importante considerare in che misura i revisori dovrebbero valutare informazioni fornite dalla società in merito all'evoluzione futura, e, dato il loro accesso privilegiato a informazioni essenziali, in che misura i revisori stessi dovrebbero delineare le prospettive economiche e finanziarie dell'impresa. Quest'ultimo aspetto ha una particolare pertinenza per quanto riguarda la "continuità operativa".

Finora l'analisi delle prospettive, almeno per le grandi società quotate, è stata realizzata dagli analisti finanziari e dalle agenzie di rating del credito. Pertanto, il ruolo del revisore potrebbe essere esteso in questa direzione soltanto se l'estensione consenta di creare un reale valore aggiunto per le parti in causa.

Domande

- (4) Ritenete che le revisioni contabili dovrebbero fornire assicurazioni sulla solidità finanziaria delle società? Le revisioni contabili sono adatte a tale scopo?
- (5) Per ridurre il divario di aspettative e chiarire il ruolo delle revisioni contabili, il metodo di revisione contabile utilizzato dovrebbe essere spiegato meglio agli utilizzatori?
- (6) Lo "scetticismo professionale" dovrebbe essere rafforzato? In caso affermativo, in che modo?
- (7) Bisognerebbe riconsiderare la percezione negativa legata alle riserve espresse nelle relazioni di revisione contabile? In caso affermativo, in che modo?
- (8) Quali ulteriori informazioni dovrebbero essere fornite alle parti in causa esterne e come?
- (9) Il dialogo tra revisori esterni, revisori interni e comitato per il controllo interno e per la revisione contabile è adeguato e regolare? In caso negativo, come si può migliorare la comunicazione?
- (10) Ritenete che i revisori dovrebbero contribuire a garantire l'affidabilità delle informazioni fornite dalle imprese nel settore della responsabilità sociale e ambientale?
- (11) Dovrebbe esserci una comunicazione più regolare tra il revisore e le parti in causa? Il lasso di tempo tra la chiusura dell'esercizio e la data del parere di revisione dovrebbe essere ridotto?
- (12) Quali altre misure potrebbero essere previste per aumentare il valore delle revisioni contabili?

2.2. Principi di revisione internazionali

I principi di revisione internazionali (*International Standards on Auditing – ISA*) e i principi internazionali sul controllo della qualità (*International Standards on Quality Control – ISQC*) sono emanati dall'*International Assurance and Auditing Standards Board* (IAASB), un comitato della federazione internazionale delle professioni contabili (*International Federation of Accountants – IFAC*). La Commissione coopera con i suoi principali partner internazionali e con le organizzazioni internazionali per migliorare il governo societario degli organismi di normazione contabile e rafforzarne l'obbligo di rendere conto del loro operato.

Dal 2006 al 2009 lo IAASB ha proceduto ad un'approfondita revisione e al chiarimento degli ISA, nel quadro del cosiddetto "*Clarity Project*". Gli "ISA chiariti" dovrebbero applicarsi per la prima volta alle revisioni dell'esercizio 2010. In alcuni settori gli "ISA chiariti" possono essere considerati più solidi degli ISA utilizzati per le revisioni fino all'esercizio 2009. In

particolare gli "ISA chiariti" potranno dare risposte adeguate ai cambiamenti della natura degli elementi di prova nella revisione per quanto riguarda la contabilizzazione al valore equo (*fair value*), l'informativa sulle stime e le sensibilità, o l'approccio in materia di operazioni con parti collegate.

La Commissione osserva che in risposta alla sua consultazione del 2009¹⁹ le parti in causa si sono in generale espresse a favore dell'adozione dei principi ISA a livello UE. I partecipanti alla consultazione hanno ritenuto che principi comuni nella forma degli "ISA chiariti" e degli ISQC contribuirebbero ad armonizzare le revisioni e a migliorarne la qualità, il che, a sua volta, migliorerebbe la qualità e la credibilità dei bilanci. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto che si lavori all'adattamento degli ISA alle esigenze delle PMI e dei PMP.

Gli "ISA chiariti" sono stati già adottati dalla maggioranza degli Stati membri o sono sul procinto di esserlo, e sono anche applicati dalle maggiori reti di imprese di revisione contabile. Sono stati anche introdotti da molti paesi terzi, sebbene non da alcuni dei principali partner dell'UE, come gli Stati Uniti. La Commissione sta valutando se e quando introdurre gli ISA nell'UE. L'introduzione potrebbe essere fatta mediante strumenti normativi dell'Unione vincolanti o non vincolanti.

Domande

- (13) Qual è il vostro punto di vista sull'introduzione degli ISA nell'UE?
- (14) L'utilizzo degli ISA dovrebbe essere reso obbligatorio in tutta l'UE? In caso affermativo, occorre adottare una procedura di omologazione dei principi analoga a quella utilizzata per gli *International Financial Reporting Standard* (IFRS)? In alternativa, e dato l'utilizzo diffuso degli ISA nell'UE, il loro utilizzo dovrebbe essere ulteriormente favorito mediante strumenti giuridici non vincolanti (raccomandazione, codice di condotta)?
- (15) Gli ISA dovrebbero essere ulteriormente adattati alle esigenze delle PMI e dei PMP?

3. GOVERNO SOCIETARIO E INDIPENDENZA DELLE IMPRESE DI REVISIONE CONTABILE

Al pari di molte altre imprese professionali, le imprese di revisione contabile devono gestire attivamente i loro conflitti di interesse. Tuttavia, diversamente da molte altre imprese professionali, i revisori hanno una funzione legale, dato che la revisione è imposta dalla legge. La revisione è intesa come una salvaguardia legale per gli investitori, i prestatori e le controparti commerciali che hanno interessi commerciali in entità costituite in forma di società di capitali. L'indipendenza dovrebbe pertanto essere il saldo fondamento del contesto in cui operano i revisori.

La direttiva relativa alle revisioni legali (2006/43/CE) (di seguito "la direttiva") impone che i revisori legali dei conti siano assoggettati a principi di deontologia e stabilisce una serie di principi di indipendenza, che vanno dagli aspetti comportamentali a considerazioni riguardanti l'assetto proprietario, i corrispettivi per le revisioni, la rotazione o il governo

¹⁹ La sintesi delle osservazioni sulla consultazione, marzo 2010, è disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm

societario delle imprese (comitati per il controllo interno e per la revisione contabile.). Questi principi sono stati recepiti nell'ordinamento degli Stati membri o mediante codici nazionali specifici o mediante principi vincolanti che vengono ad aggiungersi al codice deontologico dell'IFAC²⁰.

Nonostante le disposizioni giuridiche e il predetto codice deontologico, la Commissione vorrebbe rafforzare l'indipendenza dei revisori e affrontare i conflitti di interesse che sono inerenti alla situazione attuale, caratterizzata ad esempio dalla designazione e dalla retribuzione dei revisori da parte della società sottoposta a revisione, da deboli livelli di rotazione delle imprese di revisione o dalla prestazione da parte delle imprese di revisione di servizi diversi dalla revisione.

Designazione e remunerazione dei revisori

I revisori sono designati e remunerati dall'entità che deve essere sottoposta a revisione a seguito di una gara d'appalto commerciale. Il fatto che i revisori siano responsabili dinanzi agli azionisti della società sottoposta a revisione e ad altre parti in causa sebbene siano pagati dalla società sottoposta a revisione crea una distorsione nel sistema. La Commissione sta analizzando la fattibilità di uno scenario in cui il ruolo della revisione sarebbe quello di un'ispezione legale e in cui la designazione, la remunerazione e la durata dell'incarico del revisore dipenderebbero da un terzo, forse un'autorità di regolamentazione, invece che dalla società sottoposta a revisione²¹. Questa formula potrebbe risultare molto interessante per la revisione dei bilanci delle grandi società e/o degli istituti finanziari di importanza sistemica. La questione dovrebbe essere analizzata tenendo conto, da un lato, del rischio di accrescere l'onere burocratico e, dall'altro, dei possibili benefici per la società di designazioni chiaramente indipendenti.

Rotazione obbligatoria

Le situazioni in cui una società designa la stessa impresa di revisione contabile per decenni sembrano incompatibili con gli standard auspicabili di indipendenza²². Anche quando i "principali partner revisori" sono regolarmente sottoposti a rotazione come imposto dalla direttiva, il rischio di familiarità persiste.

In questo contesto, occorrerebbe prevedere la rotazione obbligatoria delle imprese di revisione contabile, e non soltanto dei partner revisori. La Commissione prende atto delle argomentazioni relative alla perdita di conoscenze a causa della rotazione. Tuttavia, la Commissione intende studiare i vantaggi e gli svantaggi della rotazione, in particolare per infondere, e preservare, obiettività e dinamismo al mercato della revisione. Per evitare che i

²⁰ Il codice deontologico sviluppato da un comitato dell'*International Federation of Accountants* (IFAC) funge da punto di riferimento per i professionisti del settore il cui ordine professionale o la cui impresa ha adottato i principi dell'IFAC. I codici sviluppati dalle autorità di regolamentazione a livello nazionale sono di norma più rigorosi del codice IFAC.

²¹ Questo modello non è stato ancora sperimentato (se non dalle cooperative e delle casse di risparmio tedesche).

²² In uno studio effettuato nel 2006, più della metà delle società partecipanti hanno dichiarato che il loro revisore era lo stesso da oltre 7 anni e il 31% delle società ha dichiarato che non avevano cambiato il revisore da oltre 15 anni: in generale più la società sottoposta a revisione è grande, minore è il tasso di cambiamento. (*London Economics "Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes"* (studio sull'incidenza economica dei regimi di responsabilità dei revisori); settembre 2006, tabella 22, pag. 43. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm).

partner cambino impresa "portando con sé" alcuni clienti, le norme in materia di rotazione, se adottate, dovrebbero assicurare che non soltanto le imprese ma anche i partner siano sottoposti a rotazione.

Servizi diversi dalla revisione

Non esistono divieti a livello UE che impediscano ai revisori contabili di prestare servizi diversi dalla revisione contabile alla loro clientela. Ai sensi dell'articolo 22 della direttiva, i servizi di revisione contabile non possono essere prestati quando "un terzo informato, obiettivo e ragionevole trarrebbe la conclusione che l'indipendenza del revisore legale o dell'impresa di revisione contabile risulta compromessa". La norma si applica anche alla prestazione di servizi diversi dalla revisione contabile. Finora l'articolo 22 è stato attuato in modo molto diverso nell'UE. In Francia, ad esempio, vige il divieto totale in materia di prestazione alla clientela da parte di un revisore di servizi diversi dalla revisione contabile, nonché restrizioni rigorose sulla possibilità per i membri della rete di cui il revisore fa parte di prestare servizi ai membri del gruppo dell'entità sottoposta a revisione. In numerosi altri Stati membri, le norme sono meno restrittive e la prestazione alla clientela di servizi diversi dalla revisione contabile da parte dei revisori resta prassi corrente^{23,24}.

La Commissione vorrebbe analizzare la possibilità di un rafforzamento del divieto per le imprese di revisione contabile di prestare servizi diversi dalla revisione. Potenzialmente una tale misura sfocerebbe nella creazione di imprese di revisione contabile "pure" simili a unità ispettive. Poiché devono esprimere un parere indipendente sulla società sottoposta a revisione, idealmente i revisori non dovrebbero avervi interessi professionali.

Struttura del corrispettivo per la revisione

Si potrebbe prevedere di fissare un limite alla proporzione di corrispettivi per le revisioni che un'impresa di revisione contabile può ricevere da un singolo cliente in rapporto al totale dei redditi generati dall'attività di revisione contabile²⁵ e le informazioni adeguate da fornire. Sarebbe utile esaminare le argomentazioni a favore e contro queste restrizioni, in particolare per quanto riguarda la loro applicazione alle piccole imprese di revisione contabile.

Pubblicazione dei bilanci

Occorrerebbe affrontare anche la questione di come ottenere più trasparenza per quanto riguarda i bilanci dell'impresa di revisione contabile stessa. Per le reti mondiali, la trasparenza dovrebbe applicarsi all'intera rete. Inoltre, è utile analizzare se i bilanci di queste imprese dovrebbero essere sottoposti a revisione contabile e, dato il potenziale conflitto di interesse derivante dal fatto di essere sottoposto a revisione da parte di un concorrente, se dette revisioni dovrebbero essere effettuate dagli organismi legali che controllano i conti degli organismi pubblici a livello nazionale o europeo.

²³ Occorre osservare che negli Stati Uniti la legge proibisce ai revisori contabili delle società quotate di prestare una serie di servizi diversi dalla revisione contabile ai loro clienti. Questo divieto ha ramificazioni nell'UE in caso di prestazione di servizi diversi dalla revisione contabile alle società quotate negli Stati Uniti.

²⁴ Tuttavia, il *Financial Reporting Council* (FRC) del Regno Unito ha pubblicato osservazioni specifiche al riguardo. Comunicato stampa POB PN 60 dell'unità ispettiva dell'FRC, 14 settembre 2010.

²⁵ Ad esempio: il paragrafo 290.222 del codice deontologico dell'IFAC prescrive che il revisore contabile di un'entità di interesse pubblico deve rendere pubbliche le situazioni in cui i corrispettivi pagati da un cliente rappresentano più del 15% del totale dei corrispettivi ricevuti dall'impresa.

Requisiti organizzativi

Le imprese di revisione contabile dovrebbero rafforzare il governo societario e i requisiti organizzativi per ridurre ulteriormente i conflitti di interesse e rafforzare la loro indipendenza. Il regolamento sulle agenzie di rating del credito può essere una fonte d'ispirazione²⁶. Il codice sul governo societario delle imprese di revisione contabile, recentemente introdotto nel Regno Unito²⁷, costituisce un altro riferimento. Il codice stabilisce, tra l'altro, il principio che le imprese di revisione contabile debbano designare nelle loro strutture di governo societario persone indipendenti con compiti non esecutivi e che gli azionisti delle società sottoposte a revisione debbano dialogare con le imprese di revisione contabile per migliorare la comunicazione e la comprensione reciproca.

Riesame delle norme sull'assetto proprietario e del modello della partnership

Attualmente, la direttiva impone che i revisori detengano la maggioranza dei diritti di voto di un'impresa di revisione contabile e il controllo del consiglio di amministrazione²⁸. La Commissione ritiene che le basi di queste disposizioni andrebbero riviste²⁹.

Finora, le imprese di revisione contabile hanno operato secondo il modello della partnership (sia esso organizzato tramite una partnership in senso giuridico o una società a responsabilità limitata). Tuttavia, dato che la dimensione e la complessità di alcune grandi imprese sono considerevolmente aumentate, non è chiaro se anche le grandi imprese di importanza sistemica dispongano delle risorse necessarie per far fronte a eventuali richieste di risarcimento. Occorre pertanto studiare strutture alternative che consentano alle imprese di revisione contabile di raccogliere capitali da altre fonti. Le strutture alternative dovrebbero dotarsi di meccanismi di salvaguardia (ad esempio in termini di governo societario) che impediscano ai proprietari esterni di interferire nel lavoro di revisione contabile.

Un tale cambiamento potrebbe anche aiutare le imprese prive di importanza sistemica ad accedere a maggiori capitali e permettere loro di aumentare le loro capacità e di crescere più rapidamente.

Revisione dei gruppi

Le revisioni di grandi gruppi operanti in molti paesi sono generalmente realizzate da grandi reti mondiali, dato l'elevato livello di risorse che questo tipo di revisioni richiede. La Commissione condivide le preoccupazioni di una serie di autorità di vigilanza in materia di revisione nel mondo che ritengono che occorra rafforzare il ruolo del revisore di gruppo. Occorrono misure per permettere al revisore di gruppo di assumere il suo ruolo e le sue responsabilità. I revisori di gruppo dovrebbero avere accesso alle relazioni di revisione e agli altri documenti redatti da tutti i revisori che effettuano la revisione delle sottoentità del gruppo. Essi dovrebbero partecipare all'intera procedura di revisione contabile e averne una

²⁶ Regolamento (CE) n. 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di rating del credito.

²⁷ *Audit Firm Governance Code* del FRC e dell'*Institute of Chartered Accountants in England and Wales* (ICAEW), gennaio 2010.

²⁸ Articolo 3 della direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali.

²⁹ Consultazione pubblica sulle strutture di controllo delle imprese di revisione e sulle relative conseguenze per il mercato della revisione, luglio 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/market/index_en.htm

visione chiara per essere in grado di sostenere e difendere il parere espresso nella revisione del gruppo.

Domande

- (16) Vi è un conflitto quando il revisore è designato e remunerato dalla società sottoposta a revisione? Quali soluzioni alternative consigliereste in materia?
- (17) La designazione da parte di un terzo sarebbe giustificata in alcuni casi?
- (18) L'incarico continuativo delle imprese di revisione contabile dovrebbe essere limitato nel tempo? In caso affermativo, quale dovrebbe essere la durata massima dell'incarico di un'impresa di revisione contabile?
- (19) La prestazione di servizi diversi dalla revisione da parte delle imprese di revisione contabile dovrebbe essere vietata? Tale divieto dovrebbe essere applicato a tutte le imprese di revisione e ai loro clienti o soltanto ad alcuni tipi di istituti, come gli istituti finanziari di importanza sistemica?
- (20) L'importo massimo di corrispettivi per la revisione che un'impresa di revisione contabile può ricevere dal medesimo cliente dovrebbe essere regolamentato?
- (21) Si dovrebbero introdurre nuove norme riguardanti la trasparenza dei bilanci delle imprese di revisione contabile?
- (22) Quali ulteriori misure potrebbero essere previste in materia di governo societario delle imprese di revisione contabile per accrescere l'indipendenza dei revisori?
- (23) Si dovrebbero studiare strutture alternative per permettere alle imprese di revisione contabile di raccogliere capitali da fonti esterne?
- (24) Siete d'accordo con le proposte riguardanti i revisori di gruppo? Avete altre idee in materia?

4. VIGILANZA

I sistemi pubblici di vigilanza hanno un ruolo determinante nella vigilanza delle imprese di revisione contabile. I sistemi di vigilanza dovrebbero essere organizzati in modo da evitare ogni conflitto di interesse con i professionisti della revisione. Le norme vigenti potrebbero essere rafforzate allo scopo di assicurare l'indipendenza totale dei sistemi pubblici di vigilanza di tutti gli Stati membri dai professionisti della revisione.

La vigilanza delle imprese di revisione in Europa deve essere attuata in modo più integrato, con una collaborazione più stretta tra i sistemi nazionali di vigilanza in materia di revisione contabile. Una possibile opzione potrebbe essere la trasformazione dello *European Group of Auditor Oversight Bodies* (gruppo europeo degli organismi di vigilanza dei revisori – EGAOB) in un cosiddetto "comitato Lamfalussy di livello 3". Questo tipo di comitato esiste già nel settore dei valori mobiliari, delle assicurazioni e delle banche (comitato europeo delle autorità di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR), comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) e comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria(CEBS)). Un tale comitato potrebbe rafforzare la

cooperazione a livello europeo, favorire la convergenza nell'applicazione delle norme e assicurare un approccio comune in materia di ispezione delle imprese di revisione contabile. Il comitato potrebbe fornire consulenza di alto livello alla Commissione in materia di revisione. Un'altra opzione consisterebbe nell'istituzione di una nuova autorità di vigilanza europea³⁰ o nell'integrazione delle materie relative alla revisione nelle competenze di una delle autorità di vigilanza in corso di istituzione nel quadro delle proposte della Commissione sulla vigilanza finanziaria, sulle quali il Consiglio e il Parlamento hanno recentemente trovato un accordo.

Attualmente, le entità di gestione transfrontaliere che coprono le operazioni di una rete di revisione contabile in diversi Stati membri non sono soggette a vigilanza; solo la componente "nazionale" della rete è sottoposta a vigilanza a livello dello Stato membro. Occorre trovare una soluzione a questo disallineamento tra reti di revisione pan-europee e vigilanza nazionale. La vigilanza delle reti internazionali di revisione contabile potrebbe effettuarsi a livello europeo conformemente a quanto recentemente proposto per le agenzie di rating del credito³¹.

La Commissione ritiene che sia anche necessario rafforzare il dialogo tra le autorità di regolamentazione e i revisori. Questo dialogo dovrebbe svolgersi nei due sensi, in modo che anche le autorità di vigilanza possano informare i revisori in merito a determinati motivi di preoccupazione. Nel caso preciso degli istituti finanziari e dei prestatori di servizi di investimento, i revisori sono obbligati, ai sensi della normativa UE, a riferire prontamente alle autorità competenti qualsiasi fatto o decisione che potrebbe costituire una violazione sostanziale delle disposizioni legislative, compromettere la continuità dell'attività dell'impresa o comportare una relazione di revisione contabile con riserva³². I revisori delle imprese di investimento sono tenuti a riferire annualmente alle autorità competenti su una serie di questioni³³. La Commissione non sa se questa disposizione sia stata realmente rispettata durante la crisi e se in singoli casi i revisori abbiano riferito alle autorità competenti³⁴. La Commissione intende considerare l'eventualità di rendere obbligatoria la comunicazione tra i revisori e la competente autorità di regolamentazione per tutte le grandi società o per tutte le società quotate. Particolare attenzione potrebbe anche essere prestata alla comunicazione con le autorità competenti in caso di frode in seno alle società.

Domande

- (25) Quali misure dovrebbero essere previste per aumentare l'integrazione e la cooperazione in materia di vigilanza delle imprese di revisione contabile a livello UE?
- (26) Come si può aumentare la consultazione e la comunicazione tra il revisore di grandi società quotate e le autorità di regolamentazione?

³⁰ Ogni nuovo comitato o autorità di vigilanza dovrà essere valutato anche in termini di incidenza sul bilancio UE.

³¹ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito, COM(2010) 289 definitivo.

³² Articolo 55 della direttiva 2004/39/CE, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari. Articolo 53 della direttiva 2006/48/CE, del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio.

³³ Articolo 20 della direttiva 2006/73/CE, del 10 agosto 2006.

³⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione (che accompagna il Libro verde sul governo societario degli istituti finanziari e le politiche di remunerazione) SEC(2010) 669 – pag. 33, punto 6.1.1.

5. CONCENTRAZIONE E STRUTTURA DEL MERCATO

Il mercato della revisione delle società quotate è sostanzialmente dominato dalle imprese di revisione contabile conosciute con il nome di "*Big Four*"³⁵. In termini di redditi o di compensi ricevuti, la quota totale detenuta dalle "*Big Four*" sul mercato della revisione delle società quotate supera il 90% nella maggior parte degli Stati membri dell'UE³⁶. L'accesso a questo livello superiore del mercato della revisione è risultato molto difficile per numerose imprese di revisione contabile operanti al livello medio, nonostante la loro capacità di lavorare sul mercato internazionale della revisione.

Tale concentrazione potrebbe comportare un accumulo di rischi sistemici, e il crollo di una "impresa di importanza sistemica" o di una impresa che abbia raggiunto "proporzioni sistemiche"³⁵ potrebbe perturbare tutto il mercato.

Il mercato sembra troppo concentrato in determinati segmenti e non offre sufficienti possibilità di scelta ai clienti quando devono decidere a chi affidare la revisione.

Inoltre, sembrerebbe che essere revisore di grandi società quotate consenta di acquistare una certa reputazione; una tale positiva associazione permetterebbe poi alle imprese più grandi di assicurarsi altri incarichi di alto profilo, contribuendo in tal modo a ridurre il dinamismo del mercato.

D'altro canto, le imprese diverse dalle "*Big Four*" continuano a risentire di una mancanza di riconoscimento delle loro capacità da parte delle società più grandi. Sembrerebbe che ci siano anche casi in cui alle società vengano imposte clausole contrattuali che limitano alle "*Big Four*" la scelta del revisore, ad esempio da parte degli istituti finanziari come condizione per la concessione di un prestito.

La Commissione vorrebbe pertanto prendere in considerazione le misure che si illustrano di seguito.

Revisioni congiunte/ consorzi di revisione

Le revisioni congiunte come tali sono obbligatorie soltanto in Francia, dove le società quotate sono obbligate a designare due imprese di revisione contabile diverse che effettuano insieme la revisione e firmano insieme la relazione di revisione. Tuttavia, questa pratica dovrebbe essere sviluppata ulteriormente per "dinamizzare" il mercato e permettere alle imprese operanti a livello medio non aventi importanza sistemica di diventare operatori attivi nel segmento di mercato delle revisioni delle grandi società, il che finora si è rivelato difficile. Per favorire l'emergere di altri operatori e promuovere la crescita delle piccole e medie imprese di revisione contabile, la Commissione potrebbe prendere in considerazione l'introduzione dell'obbligo di costituzione di consorzi di imprese di revisione contabile, che comprendano almeno un'impresa di revisione contabile non avente importanza sistemica per le revisioni delle grandi società. Questi consorzi dovrebbero essere costituiti con linee di responsabilità chiare per il parere generale di revisione e con un meccanismo di risoluzione/informazione in caso di parere divergente tra i membri del consorzio.

³⁵ Deloitte & Touche, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers and KPMG.

³⁶ *London Economics, Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes* (Studio sull'impatto economico dei regimi di responsabilità dei revisori contabili"); settembre 2006, tabella 5, pagg. 22-23. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm.

Il concetto di "revisione congiunta" potrebbe anche costituire un mezzo per ridurre le perturbazioni del mercato della revisione in caso di fallimento di una delle grandi reti di revisione contabile.

Rotazione obbligatoria dei revisori e indizione di una nuova gara d'appalto

La rotazione obbligatoria permetterebbe non soltanto di aumentare l'indipendenza dei revisori come illustrato in precedenza, ma farebbe anche da catalizzatore, infondendo più dinamismo e capacità sul mercato della revisione. Si potrebbe prevedere una rotazione obbligatoria dell'impresa/consorzio di revisione dopo un periodo predeterminato. Per evitare che i soci cambino impresa di revisione "per portare con sé" alcuni clienti, le norme sulla rotazione dovrebbero assicurare che l'obbligo di rotazione si applichi non soltanto alle imprese ma anche ai partner della stessa. L'obbligo di rotazione dovrebbe essere accompagnato dall'obbligo di indire una gara d'appalto garantendo la piena trasparenza per quanto riguarda i criteri di designazione del revisore. La qualità e l'indipendenza dovrebbero costituire i principali criteri di selezione in qualsiasi procedura di appalto. I tentativi miranti a dinamizzare il mercato avrebbero un effetto limitato se, per un dato anno, solo un numero molto ridotto di revisioni delle grandi società quotate fosse oggetto di una gara d'appalto pubblica ed equa.

Affrontare il pregiudizio che vuole che "le Big Four sono le migliori"

A seguito della concentrazione del segmento superiore del mercato, la designazione di una delle "Big Four" come revisore sembra procurare un grado più elevato di "rassicurazione". La Commissione gradirebbe tuttavia comprendere quanto di questo sia frutto di "impressioni" e quanto sia dovuto al "merito". Una tale valutazione è resa più semplice grazie alla trasparenza delle relazioni sulle ispezioni, che vige attualmente nel Regno Unito³⁷.

La Commissione provvederà anche ad affrontare il problema delle clausole contrattuali ufficiosamente denominate clausole "Big Four only"³⁸. Una soluzione possibile potrebbe essere la creazione di un certificato europeo di qualità per le imprese di revisione contabile che riconoscerebbe ufficialmente la loro idoneità a realizzare la revisione contabile delle grandi società quotate.

Piano di emergenza

La Commissione collaborerà con gli Stati membri, le imprese di revisione contabile e le altre parti in causa, tra cui le istituzioni internazionali, per discutere di un piano di emergenza. Un tale piano consentirebbe una risoluzione rapida in caso di scomparsa di un'impresa di revisione contabile di importanza sistemica, eviterebbe perturbazioni nella fornitura dei servizi di revisione contabile e impedirebbe una nuova accumulazione strutturale di rischi sul mercato.

Va osservato che la costituzione di consorzi potrebbe avere un ruolo significativo nel quadro del piano di emergenza. In caso di scomparsa di uno dei membri del consorzio, l'impresa

³⁷ Comunicato stampa POB PN 60 dell'unità ispettiva del *Financial Reporting Council* del 14 settembre 2010.

³⁸ "Accordi restrittivi tra le banche mantengono le *Big Four* al vertice" (Christodoulou, 2010), *Accountancy Age*, 17 giugno 2010.

"sopravvissuta" dovrebbe essere in grado di assicurare la continuità dell'attività di revisione fino all'adozione di misure più "permanenti".

In armonia con l'approccio seguito nel settore bancario, occorre esaminare in modo proattivo i concetti di fallimento ordinato, tra cui l'idea di una sorta di "testamento biologico", in particolare per quanto riguarda le imprese di revisione contabile di importanza sistemica.

Riesame degli elementi trainanti della precedente concentrazione

La Commissione gradirebbe esaminare in quale misura la concentrazione delle grandi imprese di revisione contabile abbia favorito l'innovazione attesa dei metodi di revisione contabile; ciò è di particolare pertinenza nel quadro della revisione degli istituti finanziari, i quali hanno messo a punto una pletora di prodotti e di processi diventati col tempo sempre più complessi.

La Commissione desidera ricevere pareri in risposta all'interrogativo se le motivazioni alla base della concentrazione delle grandi imprese di revisione contabile avvenuta negli ultimi vent'anni (ossia, internazionalizzazione dell'offerta, sinergie) rimangano valide o se occorra procedere ad un riesame della situazione. Inoltre, tenuto conto del rischio sistemico rappresentato dalle grandi imprese operanti a livello mondiale, la Commissione desidera ricevere pareri in risposta all'interrogativo se occorra fare marcia indietro rispetto alle concentrazioni degli ultimi decenni.

Domande

- (27) La configurazione attuale del mercato della revisione contabile potrebbe presentare un rischio sistemico?
- (28) Ritenete che la costituzione obbligatoria di un consorzio di imprese di revisione contabile, comprendente almeno un'impresa di revisione contabile più piccola, non avente importanza sistemica, potrebbe fungere da catalizzatore per dinamizzare il mercato della revisione e permettere alle imprese di piccole e medie dimensioni di partecipare in maggior misura al segmento delle revisioni delle grandi società?
- (29) Siete d'accordo con l'idea di una rotazione obbligatoria e dell'indizione di una gara d'appalto dopo un periodo predeterminato allo scopo di migliorare la struttura dei mercati della revisione contabile? Quale dovrebbe essere la durata di detto periodo?
- (30) Come andrebbe affrontato il pregiudizio a favore delle "Big Four"?
- (31) Siete d'accordo con l'idea che i piani di emergenza, tra cui l'idea di una sorta di "testamento biologico", potrebbero avere un ruolo chiave nella gestione dei rischi sistemici e dei rischi di fallimento delle società?
- (32) Sono sempre valide le motivazioni alla base della concentrazione delle grandi imprese di revisione contabile nel corso degli ultimi vent'anni (ossia internazionalizzazione dell'offerta, sinergie)? In quali circostanze bisognerebbe fare marcia indietro?

6. CREAZIONE DI UN MERCATO EUROPEO

Alcuni progressi sono stati fatti recentemente con il recepimento dell'articolo 3 della direttiva da parte degli Stati membri, che apre la strada alla proprietà transfrontaliera delle imprese di

revisione contabile. A seguito dell'attuazione dell'articolo da parte degli Stati membri, alcune grandi reti hanno raggiunto un elevato grado di integrazione. Tuttavia, permangono numerosi ostacoli all'integrazione del mercato europeo della revisione contabile, e la mobilità transfrontaliera dei professionisti del settore resta limitata.

I diversi strati di regolamentazione a livello nazionale, europeo e internazionale hanno accresciuto la complessità, ostacolando le attività transfrontaliere delle imprese di revisione contabile, in particolare le piccole e medie imprese. Tale complessità ha anche impedito alle reti di minori dimensioni di crescere e penetrare nel mercato delle revisioni delle grandi società. L'assenza di coordinamento a livello europeo e internazionale in merito ai sistemi pubblici di vigilanza e di controllo della qualità può anche ostacolare lo sviluppo di reti di imprese di revisione contabile di minori dimensioni.

Alcune disposizioni della direttiva potrebbero anche essere percepite come una potenziale fonte di frammentazione del mercato:

- l'articolo 3 della direttiva impone il riconoscimento e la registrazione in ogni Stato membro in cui i servizi saranno prestati;
- l'articolo 14 della direttiva prevede che il revisore superi una prova attitudinale in ogni Stato membro perché possa prestarvi i suoi servizi.

I predetti requisiti differiscono dalle norme generali applicabili alle altre professioni regolamentate³⁹ e ostacolano la mobilità dei revisori.

Un mercato unico europeo dei servizi di revisione contabile potrebbe basarsi su una più grande armonizzazione ("massima") ed un "passaporto europeo per i revisori". Ciò implica la creazione di un sistema di registrazione europeo, basato su requisiti comuni in materia di qualificazione professionale e norme comuni in materia di governo societario, assetto proprietario e indipendenza applicabili in tutta l'Unione europea. Se la vigilanza europea dei revisori venisse rafforzata conformemente agli orientamenti presentati al punto 4, si potrebbe esplorare ulteriormente la possibilità di imporre la registrazione dei revisori e il loro assoggettamento alla vigilanza di un'unica autorità di regolamentazione, analogamente a quanto è stato recentemente proposto per le agenzie di rating del credito⁴⁰. Questo sistema potrebbe anche incoraggiare la concorrenza sul mercato della revisione delle grandi società, in quanto semplificherebbe lo sviluppo di reti europee di revisione contabile e ridurrebbe i costi dei servizi di revisione contabile a livello europeo.

³⁹ Norme fissate dalla direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e dalla direttiva 2006/123/CE sui servizi.

⁴⁰ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito, COM(2010) 289 definitivo.

Domande

- (33) A vostro parere, quale è il modo migliore per migliorare la mobilità transfrontaliera dei professionisti della revisione contabile?
- (34) Siete d'accordo con la proposta di un'"armonizzazione massima" combinata ad un passaporto europeo unico per i revisori e le imprese di revisione contabile? Ritenete che questa proposta dovrebbe applicarsi anche alle imprese di revisione contabile di minori dimensioni?

7. SEMPLIFICAZIONE: IMPRESE E PROFESSIONISTI DI PICCOLE E MEDIE DIMENSIONI

7.1. Piccole e medie imprese (PMI)

Per quanto le PMI ricavino un valore aggiunto dalla revisione contabile in termini di maggiore credibilità dell'informazione finanziaria, la revisione legale è stata anche individuata come una potenziale fonte di oneri amministrativi. Sforzi considerevoli dovrebbero essere compiuti per creare un contesto specifico per la revisione delle PMI. Occorrerebbe:

- scoraggiare la revisione legale delle PMI;
- in alternativa, per gli Stati membri che vogliono mantenere una certa forma di sicurezza, introdurre un nuovo tipo di servizio legale adeguato alle esigenze delle PMI, ad esempio una "revisione ridotta" o un "riesame legale", per il quale i revisori applicherebbero una procedura ridotta per individuare gli errori dovuti a comportamenti o eventi non intenzionali o a frode. L'Estonia impone già un riesame limitato delle piccole imprese e la Danimarca ne sta considerando l'introduzione. Anche la Svizzera applica questo tipo di approccio; il riesame limitato è di norma accettato negli Stati Uniti;
- in caso di divieto della prestazione di servizi diversi dalla revisione contabile (cfr. punto 3 supra), si potrebbe prevedere un'esenzione che consentirebbe, subordinatamente all'esistenza di adeguate salvaguardie, al revisore di una PMI di continuare a fornirle alcuni servizi diversi dalla revisione contabile (ad esempio l'assistenza per accedere a prestiti, per la dichiarazione fiscale, per le buste paga o anche per la contabilità).

7.2. Piccoli e medi professionisti (PMP)

I piccoli e medi professionisti (PMP) ritengono che il contesto in cui operano sia sempre più regolamentato e che esso non sia necessariamente idoneo alle loro pratiche né alle esigenze immediate delle PMI che ricorrono ai loro servizi. Per garantire idonee condizioni di sviluppo di queste imprese, la "revisione limitata" o il "riesame legale" summenzionati potrebbero essere accompagnati da norme proporzionate sul controllo di qualità e da una vigilanza adeguata da parte delle autorità di regolamentazione in materia di revisione. I PMP potrebbero in tal modo ridurre i loro costi amministrativi pur fornendo un miglior servizio ai loro clienti.

Domande

- (35) Sareste favorevoli ad un livello di servizio inferiore alla revisione, ossia una "revisione limitata" o un "riesame legale", per i bilanci delle PMI in sostituzione della revisione legale? Questo servizio dovrebbe essere subordinato al fatto che la redazione dei conti venga affidata ad un contabile (interno o esterno) avente le idonee qualificazioni?

- (36) Dovrebbe essere prevista un'esenzione, applicabile alle PMI, in caso di eventuale divieto futuro di fornire servizi diversi dalla revisione contabile?
- (37) Una "revisione limitata" o un "riesame legale" dovrebbero essere accompagnati da norme meno vincolanti per quanto riguarda il controllo di qualità interna e la vigilanza delle autorità di vigilanza? Potreste dare esempi di come ciò potrebbe funzionare in pratica?

8. COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

In materia di cooperazione internazionale sulla vigilanza delle imprese di revisione contabile, la direttiva pone le basi di una stretta cooperazione con gli organismi di vigilanza in materia di revisione contabile di paesi terzi.

La prima tappa in materia di cooperazione internazionale consiste nel creare fiducia reciproca con lo scambio di documenti di revisione tra gli organismi europei di vigilanza e i loro omologhi nei paesi terzi. Questo scambio di documenti di revisione richiede una decisione della Commissione, in accordo con gli Stati membri e il Parlamento europeo, che constata che i sistemi dei paesi terzi proteggono in modo adeguato i dati a carattere professionale e personale. Le autorità degli Stati membri possono concludere accordi bilaterali per lo scambio di documenti di revisione con i loro omologhi nei paesi terzi i cui sistemi di vigilanza siano stati dichiarati "adeguati". Conformemente alle decisioni della Commissione in materia di adeguatezza adottate nell'anno in corso, questi accordi sono possibili per quanto riguarda la cooperazione con gli organismi di vigilanza in materia di revisione contabile di Australia, Canada, Giappone, Svizzera e Stati Uniti.

La seconda tappa consisterebbe nell'affidamento reciproco tra gli Stati membri e i paesi terzi che dispongono di misure equivalenti su questioni quali l'ispezione delle imprese di revisione contabile. La Commissione, in accordo con gli Stati membri e il Parlamento europeo, ha avviato la procedura di adozione di una decisione che stabilisce quali paesi terzi sono equivalenti all'UE a tale riguardo. L'affidamento reciproco permetterà una vigilanza più efficace ed effettiva delle imprese di revisione contabile internazionali. Eviterà anche duplicazioni degli sforzi di vigilanza delle società transfrontaliere a livello internazionale.

Come menzionato in precedenza, la vigilanza dei revisori di grandi gruppi operanti in numerosi paesi è un motivo di preoccupazione. Oltre alle misure da realizzare per permettere al revisore di gruppo di svolgere le sue funzioni e assumersi le sue responsabilità, la Commissione discuterà con i partner internazionali le altre misure da adottare a livello mondiale per la vigilanza in materia di revisione dei gruppi e delle reti internazionali di revisione contabile.

Domande

- (38) A vostro parere, quali misure di cooperazione internazionale potrebbero accrescere la qualità della vigilanza degli operatori internazionali del settore della revisione contabile?

9. LE PROSSIME TAPPE

Il presente Libro verde sarà oggetto di consultazione pubblica fino all'**8 dicembre 2010**. Le risposte devono essere inviate all'indirizzo markt-greenpaper-audit@ec.europa.eu. Tutti i contributi saranno pubblicati nel sito web della DG Mercato interno e servizi (se non altrimenti indicato dall'autore) assieme ad una sintesi delle osservazioni raccolte nel corso della consultazione. Per maggiori informazioni sul trattamento dei dati personali e dei contributi, vi invitiamo a leggere la dichiarazione specifica di riservatezza allegata al presente Libro verde.

La Commissione organizzerà una conferenza di alto livello il **10 febbraio 2011**. La conferenza avrà l'obiettivo di discutere del presente Libro verde e dei principali risultati della consultazione con tutte le parti in causa e di analizzare le possibili soluzioni. Dopo la chiusura della consultazione, la Commissione annuncerà nel 2011 l'eventuale seguito e le proposte che intende presentare.