

DIREZIONE GENERALE "MERCATO INTERNO E SERVIZI"

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE CONSULTAZIONE IN MERITO ALLA RESPONSABILITÀ DEI REVISORI LEGALI DEI CONTI E AI SUOI EFFETTI SUI MERCATI EUROPEI DEI CAPITALI

Le parti interessate sono invitate a rispondere entro il **15 marzo 2007**.

Le osservazioni, preferibilmente in forma di osservazioni generali seguite da risposte alle domande elencate nell'appendice, dovrebbero essere inviate tramite e-mail all'indirizzo seguente: markt-f4@ec.europa.eu. In alternativa, le osservazioni possono essere spedite per posta alla Commissione europea, DG Mercato interno e servizi, Unità F4 – Revisione dei conti/Responsabilità, SPA 2 (JII), 02/085 , B-1049 Bruxelles, Belgio.

La Commissione europea pubblicherà i commenti ricevuti sul suo sito Internet a meno che gli autori non facciano esplicita richiesta contraria. In caso di risposta via e-mail contenente una nota generata automaticamente che richiede il trattamento confidenziale del contenuto, dovrete indicare chiaramente nel corpo del vostro messaggio se desiderate o meno che le vostre osservazioni siano trattate in modo confidenziale

Gennaio 2007

Relazione sulla consultazione in merito alla responsabilità dei revisori legali dei conti e ai suoi effetti sui mercati europei dei capitali

INDICE

1.	INTRODUZIONE	3
2.	SITUAZIONE ATTUALE DEI REVISORI DI SOCIETÀ QUOTATE.....	4
2.1.	Situazione giuridica degli Stati membri	4
2.2.	Valutazione dei rischi potenziali per le imprese di revisione.....	5
2.3.	Assenza di copertura assicurativa internazionale per le reti di audit	6
2.4.	Sindrome della "mucca da mungere"?	7
2.5.	La situazione negli USA.....	8
2.6.	La situazione del mercato della revisione contabile.....	9
2.7.	Misure di breve termine: come ridurre il rischio di un aumento della concentrazione nel mercato della revisione a causa di richieste di risarcimenti di danni disastrose	10
2.8.	Misure di breve termine: Come migliorare la scelta nel mercato della revisione contabile.....	11
2.9.	Come mantenere la qualità della revisione.....	12
3.	POSSIBILI OPZIONI PER UNA RIFORMA DELLA RESPONSABILITÀ NELLA UE.....	13
3.1.	Opzione 1: Un unico massimale finanziario a livello di UE.....	13
3.2.	Opzione 2: Massimale in funzione delle dimensioni della società revisionata	14
3.3.	Opzione 3: Massimale in funzione dei corrispettivi per la revisione pagati dalla società	14
3.4.	Opzione 4: Responsabilità proporzionale.....	14
4.	CONCLUSIONI.....	15

ELENCO DI DOMANDE

ALLEGATO I / ALLEGATO II I REGIMI GIURIDICI DI RESPONSABILITÀ CIVILE DEI REVISORI LEGALI DEI CONTI NELL'UNIONE EUROPEA

Documento di lavoro dei servizi della Commissione

La responsabilità dei revisori legali dei conti e i suoi effetti sui mercati europei dei capitali

1. INTRODUZIONE

Il funzionamento efficiente dei mercati europei dei capitali dipende dalla fiducia che gli investitori accordano all'informativa finanziaria in tali mercati. I revisori legali dei conti, che controllano i bilanci, contribuiscono in modo rilevante a garantire l'affidabilità dei conti. Le società devono poter disporre di revisioni di elevata qualità ad un costo ragionevole. La direttiva relativa alle revisioni legali dei conti¹ contiene disposizioni il cui obiettivo è fornire maggiori garanzie in materia di revisioni legali dei conti, rafforzando così l'integrazione dei mercati europei dei capitali.

L'incremento della capitalizzazione di mercato delle società verificatosi nell'ultimo decennio ha determinato un corrispondente incremento dei rischi connessi alla revisione dei conti di tali società. Parallelamente l'accesso all'assicurazione da parte dei revisori è diminuito drasticamente, in particolare per le imprese che controllano i conti di società quotate e internazionali, e di conseguenza i partner delle imprese di revisione debbono far fronte alla prospettiva poco allettante di assumersi la totalità dei rischi derivanti dalla responsabilità.

Il mercato comunitario dell'audit è composto in linea di massima da due settori: quello della revisione di società locali non quotate e quello della revisione internazionale di società quotate.

Per quanto riguarda il secondo settore, il numero di operatori presenti nel mercato è molto limitato² e potrebbe ulteriormente diminuire in caso di azioni legali che comportino un risarcimento danni disastroso ("catastrophic claim") tale da provocare il fallimento di un'importante rete di audit. Di conseguenza, i mercati dei capitali potrebbero non disporre più della capacità di revisione legale dei conti necessaria per le società ad un costo ragionevole. La responsabilità illimitata è percepita come un ostacolo all'ingresso nel mercato internazionale della revisione dei conti. Inoltre, il fatto che i regimi in materia di responsabilità variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro esercita effetti sul mercato interno.

L'incremento del rischio insito nella revisione dei conti di società quotate merita un ampio dibattito. L'articolo 31 della direttiva sulle revisioni legali dei conti prevede espressamente che la Commissione presenti una relazione sull'impatto che la normativa

¹ Direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio e abroga la direttiva 84/253/CEE del Consiglio.

² Arthur Andersen è fallita nel 2002 e dalle "Big 5" si è passati alle "Big 4".

nazionale vigente in materia di responsabilità inerente allo svolgimento di revisioni legali dei conti esercita sui mercati europei dei capitali e sulle condizioni di assicurazione per i revisori legali e le imprese di revisione contabile; detta relazione comprende un'analisi obiettiva delle limitazioni della responsabilità patrimoniale. Alla luce di tale relazione, la Commissione è invitata a rivolgere raccomandazioni agli Stati membri, se lo ritiene opportuno.

La Direzione generale Mercato interno e servizi invita di conseguenza le parti interessate ad esprimere il proprio punto di vista sulle questioni esposte nella presente relazione e sulla possibile riforma dei regimi di responsabilità dei revisori dei conti negli Stati membri. Ai fini della preparazione della presente consultazione, uno studio indipendente è stato realizzato da London Economics³. Lo studio in questione, pubblicato nell'ottobre 2006, esamina dettagliatamente la situazione attuale degli Stati membri e del mercato comunitario della revisione, nonché l'impatto economico delle diverse opzioni di limitazione della responsabilità dei revisori. Questo studio è stato preparato con l'assistenza dell'Auditors' Liability Forum istituito nel novembre del 2005⁴. Nel Forum sono rappresentate tutte le parti interessate: revisori dei conti, investitori, banchieri, assicuratori, società e esponenti di ambienti accademici. Questa relazione fa riferimento ai risultati dello studio.

L'ambito di questa consultazione è limitato alla responsabilità alla quale sono esposti i revisori a causa di possibili negligenze in relazione a frodi o fallimenti di società. Sono esclusi i casi di frode o condotta scorretta intenzionale dei singoli revisori o delle singole imprese di revisione.

2. SITUAZIONE ATTUALE DEI REVISORI DI SOCIETÀ QUOTATE

2.1. Situazione giuridica degli Stati membri⁵

In base alla legislazione di quasi tutti gli Stati membri il revisore dei conti e la società revisionata sono soggetti a responsabilità solidale nei confronti dei terzi (azionisti, creditori). Questi regimi di responsabilità solidale sono concepiti in modo tale che i revisori legali dei conti e le imprese di revisione possano dover sopportare una parte dei costi derivanti dal comportamento scorretto della società revisionata, in particolare se tale società fallisce. Di conseguenza l'attore può reclamare un risarcimento danni al revisore, indipendentemente dal grado di coinvolgimento del revisore stesso.

³ "Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes", London Economics in collaborazione con il Professore Ralf Ewert, Goethe University, Frankfurt am Main, Germania, settembre 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm

⁴ Per maggiori informazioni sulla composizione e sul ruolo del Forum, cfr. comunicato stampa sul sito della DG MARKT: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1420&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁵ Nel 2001 la Commissione ha pubblicato uno studio, realizzato da Thieffry, sui regimi di responsabilità civile. I servizi della Commissione, con il contributo della European Federation of Accountants (FEE) e dei membri del comitato di regolamentazione contabile, hanno aggiornato questo studio nel 2006 (cfr. relazione di cui all'allegato I).

In diversi Stati membri c'è preoccupazione per questi rischi derivanti dalla responsabilità, che potrebbero costituire un deterrente per i revisori e influire indirettamente sui mercati dei capitali. Per questa ragione, attualmente la responsabilità dei revisori in cinque Stati membri (Austria, Belgio, Germania, Grecia e Slovenia) è limitata. In questi paesi il revisore è responsabile in solido con la società solo entro un determinato limite. Nel novembre del 2006 il Regno Unito ha autorizzato che le società (previa approvazione dei loro azionisti) e i loro revisori stabiliscano limiti in materia di responsabilità per via contrattuale.

Per maggiori informazioni sulla situazione giuridica nei singoli Stati membri si veda l'allegato I.

2.2. Valutazione dei rischi potenziali per le imprese di revisione

Le imprese di revisione della UE hanno dichiarato di essere esposte ad un gran numero di richieste di risarcimento danni effettive o potenziali, di importo elevato, per revisioni legali dei conti. Al 31 ottobre 2005, le imprese di revisione della UE appartenenti alle sei reti principali (le cosiddette Big Four⁶, Grant Thornton e BDO) hanno indicato che i loro risk manager (responsabili della gestione del rischio) si stavano occupando di 28 casi pendenti che potevano dare luogo a richieste di risarcimento⁷ superiori a 75 milioni di EUR, di cui 16 superiori a 160 milioni di EUR e 5 superiori a 750 milioni di EUR. Secondo le imprese di revisione, 6 di questi 28 casi pendenti rientrano nella giurisdizione USA, quelli restanti hanno origine all'interno della UE.

Lo studio di London Economics dimostra che le attuali richieste di risarcimento possono comportare conseguenze finanziarie serie per le imprese di revisione. Dei 59 casi⁸ conclusi tra il 1998 e il 2005, per i quali siano disponibili informazioni sulle transazioni o sugli importi dei risarcimenti stabiliti dal giudice, l'importo medio è stato lievemente inferiore al 12% dei danni richiesti dall'attore. In quasi un quinto dei casi, la percentuale dei risarcimenti stabiliti dal giudice o delle transazioni è variata da circa il 25% a circa il 40% della richiesta iniziale.

I costi annuali reali inerenti al regolamento di richieste di risarcimento⁹ hanno registrato notevoli oscillazioni negli ultimi 20 anni, raggiungendo un picco di circa 470 milioni di EUR nel 1991 (ai prezzi del 2005). Nel corso del periodo 1981-2003, il costo medio annuale delle richieste di risarcimento nei confronti delle imprese di revisione della UE è ammontato a 4,7 milioni di EUR (ai prezzi del 2005), ma la deviazione standard annuale media ammonta a 12,9 milioni di EUR.

⁶ Questo gruppo include le principali reti di imprese di revisione, ovvero Deloitte Touche Tohmatsu, Ernst & Young, KPMG e PricewaterhouseCooper.

⁷ Riguardanti servizi di revisione contabile.

⁸ AON Risk Professional, Awards / Settlements Analysis of a selection of publicly known matters involving auditors, marzo 2006. 18 casi erano al di fuori degli USA.

⁹ I costi annuali per le imprese di revisione e le imprese di assicurazione relativi ai danni stabiliti dal giudice, alle transazioni o alle riserve costituite a fronte di richieste di risarcimento non risolte.

Tra il 1999 e il 2004, per le Big 4 negli Stati Uniti i costi lordi dei risarcimenti danni stabiliti dal giudice e delle transazioni sono saliti dal 7,6% a circa l'11% del fatturato totale della revisione contabile. I costi netti negli USA, compresi i premi di assicurazione e gli importi recuperati dalle imprese di assicurazione, sono cresciuti ancora più drasticamente, in quanto sono quasi raddoppiati negli USA passando dal 7,7% del fatturato totale delle attività di audit nel 1999 al 14,2% nel 2004. Secondo le imprese di revisione, tuttavia, le percentuali corrispondenti sono inferiori nell'Unione europea, anche se tendono al rialzo.

I costi di transazione finali non sono i soli ad essere rilevanti: anche i costi derivanti dal trattamento delle richieste di risarcimento sono considerevoli. La risoluzione dei casi richiede tempi molto lunghi: non di rado da 5 a 10 anni, o addirittura di più, quando i risarcimenti richiesti sono molto elevati.

2.3. Assenza di copertura assicurativa internazionale per le reti di audit

Il mercato dell'assicurazione della responsabilità professionale dei revisori contabili può essere suddiviso grosso modo in tre categorie:

- (1) Categoria 1: l'assicurazione obbligatoria imposta dalla legge o dalle associazioni di categoria dei revisori abbinata ad un'assicurazione volontaria supplementare, ancora ampiamente disponibile ma soltanto per incarichi di revisione locali.
- (2) Categoria 2: Autoassicurazione per incarichi di revisione internazionali. Si fa riferimento in particolare all'assicurazione fornita da imprese di assicurazione vincolate ("captive") ossia costituite ad hoc non da singole imprese di revisione bensì dalle reti internazionali nell'ambito delle quali tali imprese operano.
- (3) Categoria 3: redditi dei partner delle imprese di revisione di una rete internazionale.

I revisori non sembrano incontrare difficoltà a trovare una copertura assicurativa della prima categoria. Questo tipo di assicurazione offre soltanto una protezione limitata ed è di scarsa rilevanza pratica per i revisori di società quotate in quanto i rischi di responsabilità di questi ultimi sono ben più elevati dell'importo assicurato.

La crisi è iniziata a metà degli anni 80, quando il riassicuratore, che forniva gran parte della capacità di riassicurazione per il mercato dell'assicurazione della responsabilità professionale dei revisori (soprattutto le Big 6), si ritirò dal mercato a seguito di perdite consistenti. Negli anni seguenti, le imprese di assicurazione hanno subito perdite rilevanti nel comparto dell'assicurazione della responsabilità professionale dei revisori. Ad esempio, nel periodo 1981-1992, il tasso dei sinistri¹⁰ per il mercato della revisione degli assicuratori era in media del 266% nel mondo, Stati Uniti esclusi, e del 305% negli USA. Inoltre la mancanza di possibilità di diversificazione del rischio, l'imprevedibilità dei sinistri e la connessa volatilità dei danni stabiliti dal giudice e delle transazioni impediscono di sviluppare programmi di assicurazione adeguati per la responsabilità dei revisori.

¹⁰ Il tasso dei sinistri è il rapporto tra i sinistri verificatisi e i premi ricevuti.

Per far fronte alla suddetta crisi, negli anni 90 le allora Big 5 (comprendenti Arthur Andersen) dovettero creare imprese di assicurazione da loro controllate che fornissero la copertura di cui alla categoria 2 (incarichi di revisione internazionali). Le imprese di assicurazione vincolate sono società di mutua assicurazione di proprietà dei membri di una rete internazionale che condividono il rischio mettendo in comune i premi, al fine di soddisfare le singole richieste di risarcimento su un arco di tempo lungo. Ciascuna impresa di revisione assicurata dall'impresa di assicurazione vincolata copre essa stessa i rischi di livello più basso tramite il suo contributo nella vincolata. A livelli di rischio più elevati, tutte le imprese partecipanti condividono la responsabilità per i risarcimenti richiesti alle imprese della stessa rete. Le richieste di risarcimento rilevanti hanno pertanto un effetto negativo su tutte le imprese, indipendentemente dall'entità dei risarcimenti richiesti alla singola impresa. Queste imprese vincolate, tuttavia, non possono più offrire i livelli di copertura assicurativa necessari nell'odierno mercato della revisione internazionale.

Quando un'impresa di revisione appartenente ad una delle reti delle Big 4 ha esaurito la copertura fornita dagli assicuratori delle reti, vincolati e non, i redditi dei partner costituiscono in sostanza la fonte residua di fondi. Si tratta della terza ed ultima categoria. Da questo punto di vista, il reddito di un partner non è toccato soltanto in caso di richiesta di risarcimento rivolta ad un partner della stessa impresa, ma anche se la richiesta riguarda un partner appartenente alla stessa rete internazionale.

Lo studio di London Economics conclude che l'attuale livello di assicurazione commerciale è tale da coprire meno del 5% delle consistenti richieste di risarcimento cui alcune imprese fanno fronte oggi in taluni Stati membri della UE. Di conseguenza i redditi dei partner delle imprese di revisione saranno sempre più toccati, e non soltanto a livello di imprese di revisione, ma anche a livello di rete. Le reti di medie dimensioni, che sono molto più flessibili e meno coordinate, non dispongono di imprese vincolate. La loro assicurazione proviene esclusivamente dal mercato e per questo motivo devono affrontare un ostacolo enorme se vogliono controllare i conti di società quotate.

2.4. Sindrome della "mucca da mungere"?

I revisori contabili sostengono che i regimi di responsabilità solidale sono ingiusti e che sono considerati dagli attori come un'assicurazione contro qualsiasi carenza dei bilanci delle società. I revisori possono dare solo una ragionevole garanzia del fatto che i bilanci forniscano un quadro fedele della situazione finanziaria della società. Il giudizio del revisore non può fornire una garanzia assoluta e non è giuridicamente tenuto a fornirla.

Se il regime di responsabilità prevede che il revisore sia responsabile di qualsiasi danno provocato dal fallimento dell'impresa revisionata, i potenziali attori potrebbero considerare i revisori come garanti dell'assenza di frodi e di qualsiasi altra irregolarità commessa dalle imprese. La responsabilità solidale rafforza questa percezione da parte degli investitori. Non è tuttavia né efficiente né corretto che il mercato operi sulla base dell'aspettativa che le deficienze finanziarie di una società saranno compensate dalla sua impresa di revisione. Si può inoltre argomentare che il regime esistente disincentivi le società ad impedire pratiche irregolari.

La responsabilità solidale assume particolare rilievo in caso di fallimento della società revisionata poiché i creditori e i liquidatori cercano ulteriori vie di risarcimento. Le grandi imprese di revisione rischiano di essere trattate come "mucche da mungere", per

quanto ciò sia molto discutibile poiché di recente le richieste di risarcimento sono aumentate significativamente e l'assicurazione disponibile è drasticamente diminuita.

È stato argomentato che l'eventuale limitazione della responsabilità dei revisori trasferirebbe una parte del rischio di responsabilità ad amministratori e dirigenti di società. Questi ultimi sono tuttavia già responsabili di eventuali infrazioni commesse nella preparazione e presentazione dei bilanci. Questo principio non sarà modificato in caso di riforma della responsabilità dei revisori. Per quanto riguarda le conseguenze per l'assicurazione di amministratori e dirigenti (assicurazione D&O), lo studio di London Economics ha posto in rilievo che la differenza fondamentale è che la diversificazione del rischio di responsabilità è possibile su un grande numero di assicurati (amministratori di società), ma impossibile nel caso delle poche imprese di revisione presenti in questo segmento del mercato della revisione.

2.5. La situazione negli USA

Gli USA hanno riformato il regime di responsabilità nel 1995. Il PSRLA¹¹ ha modificato la sezione 27 del Securities Act del 1933 e la sezione 21 D (e) del Securities Exchange Act del 1934 come segue: il risarcimento dei danni deve essere ripartito tra i colpevoli, esclusivamente dal giudice, in proporzione della quota di danno causata. Il principio della responsabilità solidale è stato pertanto abolito e sostituito da una forma di responsabilità proporzionale. I risarcimenti accordati agli attori sono stati inoltre limitati¹² tenuto conto delle peculiarità del diritto americano in materia di controversie. Negli USA, tuttavia, i revisori beneficiano di una protezione inferiore che nella UE, in quanto il sistema americano prevede la possibilità che i risarcimenti siano superiori ai danni effettivamente causati ("punitive damages"). In Europa questa possibilità non esiste. Il sistema americano in materia di controversie sembra aggravare i problemi affrontati dai revisori negli USA, particolarmente rilevanti per il nostro dibattito.

Allo stato attuale, negli USA è nuovamente in corso un dibattito su una possibile riforma della responsabilità dei revisori. Nel gennaio 2006, la Camera di commercio degli USA¹³ ha chiesto che venissero definiti meglio i limiti della responsabilità dei revisori e che società e revisori concordassero limiti ragionevoli in materia di controversie. Il 30 novembre 2006 il comitato per la regolamentazione dei mercati dei capitali istituito dal ministero del tesoro americano ha discusso nella sua relazione intermedia dell'opportunità di invitare il congresso americano a studiare la possibilità di proteggere maggiormente le imprese di revisione da perdite disastrose¹⁴.

¹¹ Private Securities Litigation Reform Act del 1995.

¹² I risarcimenti dei danni agli attori sono limitati di conseguenza alla differenza tra il prezzo di acquisto o di vendita e la quotazione media del titolo nel corso del periodo di 90 giorni a decorrere dalla data in cui il mercato è stato messo al corrente dell'esistenza di informazioni inesatte. Tuttavia questa situazione riguarda in generale gli investitori che vendono o acquistano titoli. Gli ordinamenti degli Stati membri prevedono che solo i possessori di titoli possano intraprendere azioni legali contro un revisore (cfr. allegato I).

¹³ Auditing: A profession at risk, US Chamber of Commerce, gennaio 2006.

¹⁴ Sono stati preferiti due approcci: o si crea una zona di sicurezza (safe harbour) per talune specifiche imprese di revisione o si prevede un limite alla responsabilità dei revisori in talune circostanze

2.6. La situazione del mercato della revisione contabile

Lo studio di London Economics distingue tra due mercati della revisione: i) un mercato locale per la prestazione di servizi di revisione alle piccole e medie imprese, nel quale operano le Big 4 oltre ad imprese di revisione di medie dimensioni¹⁵ e (ii) un mercato internazionale per la prestazione di servizi di revisione a società quotate, a società non quotate ma di grandi dimensioni e a società attive su scala internazionale in termini di operazioni e succursali, in cui operano prevalentemente le Big 4. Nel 2004, in tutti gli Stati membri salvo due, la quota di mercato delle quattro principali imprese di revisione per quanto concerne la revisione delle società del principale indice borsistico variava dall'83% al 100%. In 14 di questi paesi questa percentuale andava dal 90% al 100%.

Il mercato internazionale della revisione è quello più rilevante per i mercati dei capitali. Questo secondo segmento è dominato da parecchi anni dalle reti delle Big 4. È improbabile che le reti di medie dimensioni possano diventare operatori importanti in questo mercato in quanto vi sono diversi ostacoli alla loro penetrazione. Secondo lo studio di London Economics tali ostacoli sono: la reputazione, la capacità e l'estensione di tali reti e l'esposizione ad una responsabilità illimitata nella maggior parte degli Stati membri unitamente alla scarsa disponibilità di assicurazioni professionali.

Le società di servizi finanziari hanno una scelta ancora più limitata. Nella UE le Big 4 detengono oggi il 90% degli incarichi di revisione degli enti finanziari (banche e imprese di assicurazione) quotati nei mercati regolamentati delle borse. In alcuni paesi, questa percentuale è pari al 100%.

Le difficoltà cui debbono far fronte le imprese di medie dimensioni che tentano di competere con le Big Four sono esposte molto chiaramente nello studio di London Economics. Questi problemi sono stati descritti in uno studio compiuto dallo United States General Accounting Office¹⁶ nel 2003. Sono inoltre stati al centro di un dibattito più ampio sulla concorrenza e sulle possibilità di scelta nel mercato della revisione lanciato nel Regno Unito¹⁷.

In questo contesto la concentrazione del mercato della revisione e la scarsa scelta di cui beneficiano le società quotate possono essere affrontate in due modi:

specifiche. Inoltre qualsiasi protezione da perdite disastrose dovrebbe essere subordinata al rispetto di livelli patrimoniali minimi da parte dell'impresa di revisione (cfr. sintesi a pag. 14).

¹⁵ Questo gruppo include tutte le imprese di revisione, ad eccezione delle Big 4, che appartengono a reti più piccole ed effettuano generalmente le revisioni legali dei conti di società di medie dimensioni ed occasionalmente di società più grandi.

¹⁶ GAO, Public Accounting Firms, Mandated study on consolidation and competition, Report to the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs and the House Committee on Financial Services, luglio 2003.

¹⁷ Il Financial Reporting Council (FRC) e il Department of Trade and Industry (DTI) hanno pubblicato nell'aprile del 2006 uno studio da loro commissionato congiuntamente "Competition and choice in the UK audit market". Il Financial Reporting Council ha lanciato una consultazione sulle questioni di interesse pubblico derivanti dalla situazione attuale della concorrenza nel mercato dei servizi di revisione dei conti delle grandi società nel Regno Unito e sulle possibili risposte a queste domande.

- nel breve termine si potrebbero adottare misure per limitare le richieste di risarcimento disastrose ai revisori, evitando così il fallimento di un'altra grande impresa di revisione che ridurrebbe ulteriormente la scelta e aumenterebbe la concentrazione;
- nel medio termine, altre misure potrebbero agevolare l'accesso di imprese di revisione di medie dimensioni al mercato della revisione di grandi società quotate.

2.7. Misure di breve termine: come ridurre il rischio di un aumento della concentrazione nel mercato della revisione a causa di richieste di risarcimenti di danni disastrose

Lo studio di London Economics conclude che il rischio di una transazione di importo ingente che le Big 4 dovrebbero accollarsi direttamente (ovvero senza alcuna copertura assicurativa) è cresciuto considerevolmente negli ultimi anni. Una richiesta di risarcimento disastrosa dovuta a negligenza potrebbe comportare la reale possibilità che una di esse fallisca e scompaia. La scomparsa di un importante operatore internazionale non susciterebbe forse grandi preoccupazioni in quanto ci si potrebbe aspettare che le forze del mercato contribuiscano a rimediare a qualsiasi problema sul versante dell'offerta.

Tuttavia, in base allo studio di London Economics, la situazione sembrerebbe diversa per quanto riguarda le imprese di revisione che controllano i conti di società quotate.

- L'attuale concentrazione e mancanza di scelta sarebbero accentuate ulteriormente se una delle Big 4 dovesse fallire. La conseguenza potrebbe essere un incremento rilevante dei corrispettivi per la revisione delle società quotate.
- Gli enormi rischi di responsabilità potrebbero rendere meno interessante la professione di revisore contabile¹⁸.
- Il passaggio ad una struttura di mercato a tre (Big 3) sarebbe molto problematico. Il completamento delle revisioni legali potrebbe subire ritardi, specialmente se il fallimento si verificasse in prossimità della fine di un esercizio finanziario.
- Gli enti finanziari potrebbero dover far fronte a problemi di transizione più gravi; la revisione dei loro bilanci richiede infatti competenze specializzate e pertanto l'ambito di scelta di un nuovo revisore potrebbe essere notevolmente ristretto.
- È improbabile che vi siano effetti diretti sul costo globale del capitale, anche in caso di drastico aumento dei corrispettivi per la revisione, poiché questi ultimi costituiscono una percentuale modesta dei costi operativi. Ma il costo del capitale potrebbe risentirne indirettamente se l'uscita di scena di una delle Big 4 minasse in generale la fiducia degli investitori nei mercati dei capitali.
- Considerato che l'assicurazione è disponibile solo in misura limitata e che ciascuna delle Big 4 è esposta a richieste di risarcimento danni elevate, non è escluso che due grandi reti possano fallire contemporaneamente. Lo scenario di un mercato internazionale dominato da due grandi reti (Big 2) è altrettanto

¹⁸ Cfr. MORI, Auditor career and working life survey, gennaio 2005.

realistico come quello di un mercato a 3. La fiducia degli investitori diminuirebbe significativamente e i mercati dei capitali reagirebbero probabilmente in modo molto più negativo che nel caso della scomparsa di una sola grande rete.

- Attualmente non vi è alcuna possibilità che imprese di medie dimensioni penetrino in modo significativo il mercato internazionale della revisione contabile e non vi sono prospettive che ciò cambi in un futuro prossimo.

2.8. Misure di breve termine: Come migliorare la scelta nel mercato della revisione contabile

Sarebbe ovviamente auspicabile che un maggior numero di operatori offrissero gli stessi servizi delle Big 4. Tuttavia lo studio di London Economics conferma che ciò richiederà tempo.

Secondo London Economics, le imprese di medie dimensioni considerano che il regime di responsabilità illimitata abbia un impatto potenzialmente significativo sulla loro capacità di prestare servizi nel mercato della revisione. La situazione attuale in materia di assicurazione, quale descritta nello studio, dimostra con maggiore chiarezza che solo le Big 4 sono in grado di porre in atto un sistema di gestione del rischio adeguato per far fronte a richieste di risarcimento elevate. Solo le Big 4 dispongono di un sistema di autoassicurazione tramite imprese vincolate per far fronte a taluni rischi di responsabilità inerenti alla revisione di società internazionali quotate. Le imprese di revisione di medie dimensioni non si trovano nella stessa situazione e questa carenza costituisce un vero deterrente rispetto al loro ingresso nel mercato. Per motivi economici, né i riassicuratori, né gli assicuratori sono attualmente disponibili a prendere iniziative per cambiare questa situazione insoddisfacente.

La responsabilità non è certamente l'unico ostacolo all'ingresso sul mercato di imprese di medie dimensioni: la reputazione, la capacità e l'estensione della rete ne costituiscono altri.

Nel medio termine, vi sono almeno altre due questioni da affrontare: 1) l'accesso al capitale e 2) la responsabilità di una rete di imprese di revisione in quanto tale. Entrambe potrebbero essere rilevanti in particolare per le imprese di revisione di medie dimensioni:

- London Economics ha indicato che la mancanza di accesso al capitale per investitori esterni alle società di revisione può costituire un ostacolo all'ingresso nel mercato internazionale della revisione¹⁹. Un maggiore accesso al capitale da parte di non revisori potrebbe essere un'ulteriore spinta ad aumentare la concorrenza nel mercato internazionale della revisione. Sotto questo profilo, la responsabilità solidale tra revisori e altri investitori potrebbe essere un deterrente per potenziali investitori. Un regime equilibrato di responsabilità limitata potrebbe essere pertanto una condizione per incentivare gli investitori esterni alla professione di revisore ad investire maggiormente in imprese di revisione di medie dimensioni.

¹⁹ L'articolo 3, paragrafo 4 della direttiva sulla revisione legale dei conti già consente che il 49% dei diritti di voto di un'impresa di revisione siano detenuti da investitori diversi da imprese di revisione.

- Le imprese di revisione di medie dimensioni operano ciascuna per proprio conto o in strutture molto più elastiche. Le società quotate operanti a livello mondiale devono ricorrere a imprese di revisione e reti di revisione operanti a livello mondiale. Questa situazione impone di trovare un'intesa sugli obblighi applicabili all'intera rete²⁰. Tuttavia gli ordinamenti degli Stati membri non trattano esplicitamente della responsabilità rispetto a tali reti. Non è chiaro se le regole sulla responsabilità si applicheranno ad un'intera rete o soltanto a singole imprese appartenenti alla rete. Queste strutture hanno già indotto ad intraprendere azioni legali contro un'intera rete (ad esempio negli USA nel caso Parmalat).

Nel novembre 2006 la Commissione ha commissionato uno studio alla società di consulenza OXERA sulle regole di proprietà relative alle imprese di revisione (compresa la possibilità di fornire un migliore accesso al capitale) e sulle loro conseguenze per la concentrazione del mercato della revisione. I risultati finali sono attesi dalla Commissione nell'agosto del 2007 e dovrebbero fornire risposte alle due questioni suindicate. Anche il Forum sulla responsabilità dei revisori, che ha già assistito la Commissione nel quadro dello studio di London Economics, potrebbe analizzare queste questioni in modo più approfondito.

2.9. Come mantenere la qualità della revisione

La responsabilità illimitata del revisore è stata considerata come una garanzia della qualità della revisione. Tuttavia è difficile quantificare e misurare tale qualità. Il parere che un revisore fornisce è soggettivo ed è basato sul suo giudizio professionale. Lo studio di London Economics ha proposto di misurare la qualità della revisione sulla base della contabilità per competenza²¹, utilizzando i ratei e risconti come parametro per la qualità della revisione. In base alle misurazioni effettuate secondo questo metodo, l'esistenza di un limite alla responsabilità dei revisori non influisce sulla qualità della revisione.

Un sistema di controllo pubblico indipendente è stato introdotto negli USA e nell'Unione europea (nel quadro della nuova direttiva sulle revisioni legali dei conti). Organismi pubblici di controllo indipendenti sono stati istituiti in diversi altri paesi, in particolare in Giappone, Canada e Australia, e altri paesi seguiranno senz'altro questo esempio. Gli organismi pubblici di controllo indipendenti hanno un ruolo importante da svolgere ai fini del mantenimento e del miglioramento della qualità della revisione. Il dialogo tra l'organismo di controllo pubblico e le imprese di revisione è un mezzo eccellente per migliorare nel tempo la qualità delle revisione.

²⁰ L'articolo 2, punto 7 della direttiva sulla revisione legale dei conti introduce una definizione di rete ai fini della definizione della portata delle regole di indipendenza per i revisori. Questa definizione chiarisce che l'indipendenza di un'impresa di revisione nei confronti del suo cliente potrebbe essere compromessa dalla relazione esistente tra altre imprese di revisione appartenenti alla stessa rete e il cliente in questione.

²¹ I ratei e risconti sono aggiustamenti temporanei che risolvono problemi di sfasature temporali nei flussi di cassa. Essi si basano su ipotesi e stime. Se le stime sono precise, vi è una buona corrispondenza tra ratei e risconti attuali e la loro realizzazione in flussi di cassa passati, presenti e futuri; stime imprecise o errate riducono invece il ruolo positivo dei ratei e risconti. Di conseguenza la qualità dei ratei e risconti è definita come la misura in cui essi trovano corrispondenza nei flussi di cassa.

La Commissione ritiene importante incoraggiare la cooperazione tra gli organismi di controllo degli Stati membri, in particolare in ordine alle imprese di revisione che controllano i conti di società quotate. A tal fine servirà in primo luogo il Gruppo europeo degli organismi di controllo dei revisori ("EAOB") costituito di recente. Se necessario la Commissione adotterà provvedimenti per agevolare l'applicazione uniforme dei principi di controllo esterno della qualità di cui all'articolo 29 della nuova direttiva sulle revisioni legali dei conti.

3. POSSIBILI OPZIONI PER UNA RIFORMA DELLA RESPONSABILITÀ NELLA UE

Lo studio di London Economics ha valutato i vari possibili approcci in materia di riforma della responsabilità sulla base di quattro criteri: 1) impatto sul rischio che una o più Big 4 scompaiano in caso di richieste di risarcimenti di danni disastrose; 2) impatto sull'assicurabilità del rischio derivante dalla responsabilità dei revisori legali dei conti; 3) impatto sulla concorrenza e sull'ingresso nel mercato di imprese di medie dimensioni; 4) impatto sulla qualità della revisione. Lo studio conclude che l'elemento essenziale ai fini della riduzione del rischio per le imprese di revisione e l'aumento della concorrenza sul mercato non è tanto la modalità della limitazione, quanto il livello di responsabilità al quale sono esposte le imprese in un regime in cui la responsabilità del revisore è limitata. Lo studio ha esaminato i pro e i contro delle quattro opzioni.

3.1. Opzione 1: Un unico massimale finanziario a livello di UE

Massimali assoluti sono previsti in Germania, Austria e Belgio (cfr. allegato I): sono stati introdotti per casi puramente nazionali soprattutto per migliorare la copertura assicurativa nazionale e differiscono considerevolmente tra loro. L'estensione di questo modello all'insieme dell'Unione europea avrebbe le seguenti conseguenze:

- Un massimale europeo comporterebbe un'armonizzazione massima dei regimi di responsabilità nell'Unione europea.
- Sarebbe molto difficile trovare il livello adeguato. Se tale massimale fosse troppo elevato, le imprese di medie dimensioni sarebbero ulteriormente svantaggiate. Per contro, un massimale troppo basso potrebbe avere un impatto negativo sulla qualità della revisione contabile delle principali imprese quotate.
- Le differenze tra le dimensioni delle società (e i relativi rischi inerenti alla revisione) e le economie degli Stati membri sono significative. Un massimale europeo uniforme costituirebbe una soluzione universale (one size fits all) per tutti i 27 Stati membri, che non consentirebbe di tenere conto delle peculiarità dei diversi Stati in termini di revisione e dimensioni delle società.
- Gli assicuratori hanno chiaramente indicato alla Commissione che l'introduzione di un massimale comunitario uniforme non migliorerebbe necessariamente le condizioni di assicurazione delle imprese di revisione a livello internazionale.

Domanda n. 1: Siete d'accordo con l'analisi dell'opzione consistente nel definire un massimale finanziario uniforme a livello della UE?
--

3.2. Opzione 2: Massimale in funzione delle dimensioni della società revisionata

Un'altra opzione consisterebbe nell'introdurre un massimale variabile in funzione delle dimensioni della società revisionata. Un massimale variabile sarebbe più trasparente e facile da applicare rispetto alla responsabilità proporzionale. Questa opzione, basata su un approccio che tiene conto del rischio derivante dalla revisione, riconosce che l'ampiezza del rischio inerente alla responsabilità del revisore legale può variare in funzione delle dimensioni della società quotata soggetta a revisione (misurate, ad esempio, in termini di capitalizzazione di mercato). Il rischio di responsabilità del revisore legale risulta inoltre più elevato in taluni settori e varia a seconda che si tratti di piccole società quotate o di blue chip. La determinazione dell'importo applicabile resta pertanto relativamente trasparente per gli investitori e per il pubblico in generale, in quanto le informazioni sulle dimensioni delle società sono pubblicamente disponibili.

Per essere efficace, il massimale variabile deve essere fissato ad un livello che riduca il rischio di fallimento dovuto a risarcimenti di danni disastrosi. D'altro canto non dovrebbe creare ostacoli all'ingresso sul mercato di imprese di revisione di dimensioni più piccole.

Domanda n. 2: Sarebbe appropriato introdurre un massimale basato sulle dimensioni della società quotata misurate in termini di capitalizzazione di mercato?

3.3. Opzione 3: Massimale in funzione dei corrispettivi per la revisione pagati dalla società

Il massimale potrebbe essere pari ad un multiplo dei corrispettivi per la revisione pagati dalla società al revisore. Questa opzione potrebbe indurre i revisori ad adeguare la qualità della revisione ai rischi derivanti dalla revisione e potrebbe consentire di trovare un equilibrio tra l'impegno profuso in materia di revisione e i rischi inerenti alla responsabilità. Rispetto alle altre opzioni, rappresenterebbe una protezione più efficace contro le richieste di risarcimenti di danni disastrosi. In futuro un massimale variabile in funzione degli onorari del revisore dovrebbe essere trasparente poiché la divulgazione dei corrispettivi per la revisione è prescritta dall'articolo 50 della direttiva sulle revisioni legali dei conti.

Domanda n. 3: Sarebbe appropriato un massimale basato sui corrispettivi per la revisione pagati dalla società?

3.4. Opzione 4: Responsabilità proporzionale

Il principio della responsabilità proporzionale significa che ciascuna parte è responsabile soltanto per la quota di perdite corrispondente al suo grado di responsabilità.

Come descritto in precedenza (sezione 2.4), gli investitori potrebbero percepire i regimi di responsabilità solidale come una sorta di assicurazione contro le perdite. Nel quadro di un regime di responsabilità proporzionale, gli investitori potrebbero recuperare dal revisore solo la quota delle perdite che possa essere imputabile agli atti (o alle omissioni) del revisore stesso. Il principio fondamentale di tale regime sarebbe che il revisore deve rispondere dei danni in funzione della misura in cui ne è responsabile.

Un regime di responsabilità proporzionale potrebbe contribuire ad evitare richieste di risarcimenti di danni disastrose a carico delle imprese di revisione dell'Unione europea.

Tale regime può essere applicato in due modi:

- gli Stati membri potrebbero modificare le loro leggi per consentire ai tribunali di concedere risarcimenti di danni solo per la quota di perdite corrispondente al grado di colpa del revisore, o
- gli Stati membri potrebbero consentire che la società e il revisore negozino accordi di responsabilità proporzionale e li traducano in disposizioni contrattuali. Gli azionisti della società quotata revisionata dovrebbero approvare tali accordi al momento della designazione del revisore o dell'approvazione del bilancio sottoposto a revisione in assemblea. Il limite così approvato potrebbe comunque essere disapplicato da un tribunale nazionale qualora esso ritenesse che l'accordo non possa considerarsi equo e ragionevole.

Domanda n. 4: Siete d'accordo con l'analisi dell'opzione che consiste nell'introduzione del principio di responsabilità proporzionale? Qual è il vostro parere sulle due modalità di applicazione della responsabilità proporzionale?

4. CONCLUSIONI

La presente relazione riassume la situazione attuale del mercato della revisione contabile nella UE e presenta le questioni che si pongono nel quadro di una possibile riforma dei regimi in materia di responsabilità dei revisori. Si tratta di questioni difficili e controverse, che debbono tuttavia essere affrontate. È opportuno aprire un dibattito in proposito adesso anziché in una situazione di crisi.

Qualsiasi modifica della situazione esistente dovrebbe essere oggetto di monitoraggio periodico, che consenta di misurarne l'efficacia e gli effetti sul mercato.

I servizi della Commissione invitano a presentare osservazioni e pareri sulle questioni trattate, sulle possibili opzioni in materia di riforma delle responsabilità dei revisori e sugli aspetti connessi.

Le parti interessate sono invitate a rispondere entro il 15 marzo 2007. Le osservazioni, preferibilmente in forma di osservazioni generali seguite da risposte alle domande elencate nell'allegato 1, possono essere inviate tramite e-mail all'indirizzo seguente: markt-f4@ec.europa.eu.

La Commissione pubblicherà sul suo sito Internet tutte le risposte ricevute, salvo in caso di esplicita richiesta di riservatezza.

ELENCO DELLE DOMANDE

Domanda n. 1: Siete d'accordo con l'analisi dell'opzione consistente nel definire un massimale finanziario uniforme a livello della UE?

Domanda n. 2: Sarebbe appropriato introdurre un massimale basato sulle dimensioni della società quotata misurate in termini di capitalizzazione di mercato?

Domanda n. 3: Sarebbe appropriato un massimale basato sui corrispettivi per la revisione pagati dalla società?

Domanda n. 4: Siete d'accordo con l'analisi dell'opzione che consiste nell'introduzione del principio di responsabilità proporzionale? Qual è il vostro parere sulle due modalità di applicazione della responsabilità proporzionale?