

IL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Signor Presidente,

desidero informarLa che, in data 9 febbraio 2011, la VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati ha approvato un documento - che Le trasmetto in allegato - sul Libro verde - La politica in materia di revisione contabile: gli insegnamenti della crisi (COM(2010)561 definitivo).

Con i migliori saluti



José Manuel BARROSO
Presidente della Commissione europea
Rue de la loi 200 B
1049 - BRUXELLES

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
N. 37

VI COMMISSIONE (FINANZE)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

Libro verde — La politica in materia di revisione contabile: gli insegnamenti
della crisi (COM(2010)561 definitivo)

Approvato il 9 febbraio 2011

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato il Libro verde - La politica in materia di revisione contabile: gli insegnamenti della crisi (COM(2010)561 definitivo);

considerato che:

la revisione contabile costituisce uno degli elementi fondamentali nel sistema dei controlli sulla gestione delle società, soprattutto di quelle quotate, e costituisce uno strumento essenziale per garantire maggiore stabilità ai mercati finanziari;

nel corso dell'ultimo decennio si sono tuttavia registrate diverse vicende, di rilievo nazionale e mondiale, nelle quali sono emerse insufficienze nell'azione di revisione, e si sono inoltre evidenziate gravi lacune nel quadro regolatorio e di vigilanza su tale settore;

molte esperienze recenti hanno infatti evidenziato come, in taluni casi, le società di revisione non siano state in grado di analizzare adeguatamente i bilanci sottoposti alla loro valutazione, fallendo nella loro funzione fondamentale di segnalare agli organismi societari ed al mercato gli elementi di criticità presenti nei conti;

in tale contesto il legislatore nazionale ed il legislatore europeo hanno adottato iniziative volte ad evitare il ripetersi di tali inefficienze, nonché a colmare tali lacune;

la disciplina europea sulla revisione legale è contenuta essenzialmente nella direttiva 2006/43/CE, la quale prevede un articolato insieme di misure relative all'indipendenza dei revisori, ai sistemi di controllo sulla qualità della loro attività professionale, alla vigilanza da parte delle autorità pubbliche e alle relative sanzioni, definendo una disciplina complessiva che

tuttavia è stata recepita solo recentemente negli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione;

in considerazione del carattere sovranazionale di molte delle entità sottoposte a revisione, e delle strette interdipendenze che caratterizzano ormai i mercati finanziari e la stessa struttura complessiva del sistema economico mondiale, occorre che le predette iniziative siano armonizzate o coordinate e a un livello sempre più ampio, al fine di evitare gli effetti deleteri determinati da forme di arbitraggio normativo, nonché con l'obiettivo di fornire maggiori elementi di trasparenza e confrontabilità circa i conti delle società e dei gruppi;

tale esigenza di massima armonizzazione a livello quantomeno europeo corrisponde del resto, oltre che a considerazioni di carattere generale, ad uno specifico interesse dell'Italia, atteso che la presenza, nell'ordinamento interno, di norme opportunamente rigorose nel settore della revisione rischia di determinare un'asimmetria normativa che potrebbe costituire, paradossalmente, uno svantaggio competitivo per il sistema economico e finanziario nazionale, ad esempio in quanto può scoraggiare l'ingresso di investitori stranieri sul mercato italiano, ovvero può fornire la giustificazione per frapporre ostacoli all'operatività di investitori italiani sui mercati esteri;

in tale contesto è certamente auspicabile un rafforzamento delle norme pubblicistiche in materia di revisione contabile, ma occorre evitare il rischio che tale azione si realizzi attraverso un generalizzato appesantimento del *corpus* normativo, nonché mediante un allargamento indiscriminato dei compiti assegnati alle società di revisione, che certamente non realizzerebbe l'obiettivo di migliorare la qualità dell'attività di revisione e di rafforzare i meccanismi di comunicazione tra

le società di revisione, gli organismi di controllo interno delle società, gli investitori e il mercato;

occorre, in particolare, che ogni intervento normativo in materia sia innanzitutto preordinato all'obiettivo di definire con la massima chiarezza possibile le responsabilità gravanti sulle società di revisione, distinguendole con chiarezza da quelle spettanti agli organi di amministrazione delle società, agli organi interni di controllo, alle società di *rating*, agli analisti finanziari ed alle autorità di vigilanza, evitando sovrapposizioni e confusioni di ruoli che fornirebbero al mercato segnali informativi pericolosamente distorti;

appare altresì necessario, in coerenza con il principio di proporzionalità, che le soluzioni prescelte dalla Commissione, ai fini della revisione della normativa, assicurino un approccio differenziato e calibrato in funzione delle dimensioni e delle caratteristiche delle società sottoposte a revisione contabile, considerato che ciò che può essere necessario nel caso di grandi soggetti di importanza sistemica può non essere adeguato per altre società quotate, per le PMI o per i piccoli e medi professionisti (PMP);

rilevato che:

occorre certamente migliorare la capacità della relazione di revisione di veicolare agli organi della società oggetto della revisione, agli investitori ed al mercato nel suo complesso le informazioni fondamentali che costituiscono il frutto dell'attività di revisione;

è inoltre necessario rafforzare le modalità di interazione tra le società di revisione, gli organi di controllo endosocietari e le autorità di vigilanza, al fine di utilizzare appieno le risultanze derivanti dall'attività di analisi dei conti svolta dai revisori;

il mercato mondiale dei servizi di revisione contabile evidenzia un elevato livello di concentrazione, testimoniato dal fatto che oltre il 90 per cento delle società quotate si avvale dei servizi di revisione

forniti dai quattro principali gruppi mondiali attivi in tale comparto;

la circostanza appena richiamata pone delicate questioni, attinenti in primo luogo all'indipendenza di valutazione da parte delle stesse società di revisione, ai conflitti di interesse, evidenziatisi in capo alle stesse società di revisione, le quali spesso forniscono alla stessa società oggetto di revisione altri servizi dai quali realizzano ricavi molto superiori a quelli determinati dalla prestazione dei servizi di revisione, nonché in ordine agli eventuali problemi che potrebbero essere determinati nel caso in cui uno dei predetti grandi gruppi fuoriuscisse improvvisamente dal mercato della revisione;

sottolineata la necessità che il presente documento finale, unitamente al parere della Commissione politiche dell'Unione europea, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

INVITA IL GOVERNO

ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali dell'Unione europea affinché:

a) si eviti di estendere gli ambiti e le finalità dell'attività di revisione dei conti, ad esempio comprendendovi anche compiti di valutazione circa lo « stato di salute » economico-finanziaria o circa le prospettive future delle società oggetto di analisi, sia in quanto tale ulteriore attività non sembra trovare fondamento nelle norme tecniche che devono guidare l'attività di revisione medesima, sia in quanto l'estensione degli ambiti di applicazione e degli scopi della revisione rischierebbe di creare equivoci rispetto alla reale valenza dei giudizi di revisione, finendo in tal modo per fornire indicazioni distorte al mercato;

b) a tale proposito siano valutate con favore le proposte volte a definire con ancora maggiore chiarezza i compiti e le relative responsabilità del revisore, ad

esempio per quanto riguarda il giudizio, espresso dal revisore, sulla coerenza della relazione di gestione con il bilancio, anche alla luce delle modifiche apportate dalla normativa europea al contenuto della relazione sulla gestione;

c) si sostengano le iniziative volte a rendere più chiari ed efficaci la struttura ed il linguaggio della relazione di revisione, al fine di migliorare la trasparenza nel processo di comunicazione tra le società di revisione, i soggetti interessati ed il mercato, facendo comunque in modo che un'impostazione maggiormente esplicativa delle relazioni di revisione non comporti una mera moltiplicazione delle informazioni fornite agli investitori ed al mercato, senza realizzare il vero obiettivo di migliorare la leggibilità di tali documenti;

d) si tenga presente in particolare l'opportunità di rendere più chiaro il contenuto delle relazioni di revisione nel caso in cui, in quella sede, siano espresse riserve sul bilancio, prevedendo ad esempio che tali riserve siano motivate in modo chiaro e sintetico, al fine di consentire ai soci di avere un quadro chiaro delle anomalie contabili riscontrate dai revisori;

e) sempre per quanto riguarda il contenuto informativo delle relazioni di revisione, si eviti che eventuali interventi normativi in materia, volti a prevedere che esse forniscano informazioni aggiuntive rispetto alle informazioni contenute nel bilancio societario (relative, ad esempio, ai rischi di mercato della società oggetto di revisione ovvero all'evoluzione del settore in cui essa opera), possano determinare una confusione di ruoli tra i revisori e gli amministratori della società oggetto del giudizio di revisione, nonché tra i revisori stessi ed altri soggetti chiamati ad esprimere un giudizio sull'entità societaria, quali, in particolare, le agenzie di *rating* o gli analisti finanziari;

f) al fine di garantire il pieno ed effettivo svolgimento dei compiti di revisione, si assicuri che il revisore possa disporre di tutte le informazioni relative

alla società oggetto di revisione necessarie a tal fine, stabilendo precisi obblighi in capo alla società revisionata ed eliminando ogni possibile conflitto tra l'accesso del revisore a tali informazioni e le norme in materia di abuso di mercato e di accesso alle informazioni privilegiate recate dalla disciplina europea;

g) con riferimento al livello di qualità ed indipendenza, che costituisce l'elemento fondamentale dell'attività di revisione, si tenga innanzitutto presente che, in coerenza con il principio di proporzionalità, tali obiettivi devono essere perseguiti, piuttosto che appesantendo in modo indiscriminato il panorama normativo, soprattutto attraverso una rigorosa applicazione delle regole vigenti da parte delle società di revisione, nonché mediante un'attenta vigilanza, da parte delle autorità competenti in materia, in ordine alla loro attuazione;

h) si valuti la possibilità di prevedere forme di revisione contabile semplificata per le società non quotate di piccole e medie dimensioni, al fine di favorirne una maggiore trasparenza, che avrebbe effetti positivi sulla capacità di queste ultime di acquisire più facilmente finanziamenti sui mercati dei capitali, senza peraltro aggravare le medesime società con adempimenti ed oneri sproporzionati;

i) si rafforzi il dialogo tra le società di revisione e gli *audit committees*, ad esempio diffondendo maggiormente il contenuto di alcune comunicazioni tra i revisori ed i predetti comitati, in modo da migliorare la qualità dell'informazione finanziaria e di garantire maggiore efficacia ai sistemi di controllo endosocietari;

l) si proceda all'emanazione di atti normativi finalizzati all'adozione, nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, dei principi internazionali di revisione (ISA), mantenendo, peraltro, la possibilità di apportare agli stessi ISA quegli adattamenti che si rendessero indispensabili per adeguarsi al contesto europeo, in particolare tenendo presenti le specificità delle piccole e medie imprese, le quali costitui-

scono un elemento peculiare del contesto economico europeo e soprattutto italiano, sia pure evitando che i predetti adattamenti possano pregiudicare la coerenza complessiva di tali principi;

m) si rafforzino le misure volte a contrastare i conflitti di interesse in capo alle società di revisione, in particolare stabilendo, in un quadro di massima armonizzazione, regole e divieti più stringenti circa la prestazione, da parte delle stesse società, di servizi diversi da quelli di revisione nei confronti delle società sottoposte a revisione o di società appartenenti al medesimo gruppo;

n) a tale proposito si sostenga l'ipotesi di estendere a livello europeo le regole, già contemplate dalla legislazione italiana, circa i limiti alla prestazione, da parte delle società di revisione, di servizi diversi da quelli di revisione, quantomeno per le società quotate e per le entità di pubblico interesse, perseguendo a tale riguardo la maggiore armonizzazione possibile anche a livello *extra* UE;

o) sia valutata con estrema cautela l'ipotesi di affidare ad un'autorità pubblica le competenze in materia di nomina e di remunerazione della società di revisione, in considerazione delle difficoltà che tale radicale modifica del sistema vigente in materia potrebbe determinare: in tale ambito si valutino invece le ipotesi di prevedere che l'organo di controllo interno della società esprima il parere sulla revoca del mandato di revisione, di introdurre l'obbligo, per la società oggetto della revisione, di individuare previamente criteri di scelta del revisore atti a garantire una maggiore trasparenza nella stessa procedura di nomina, nonché di consentire alle società di nominare il nuovo revisore entro l'anno precedente alla cessazione del mandato del precedente revisore, al fine di ridurre gli effetti negativi derivanti dalla perdita di conoscenza conseguente all'avvicendamento dei revisori;

p) si sostenga l'ipotesi di introdurre, in un quadro di armonizzazione delle regole a livello europeo, l'obbligo di rota-

zione della società di revisione dopo un numero, adeguatamente lungo, di anni, eventualmente in aggiunta all'obbligo, già previsto dalla direttiva 2006/43/CE, di prevedere una rotazione del revisore persona fisica responsabile dell'attività di revisione: a tale riguardo si può segnalare come una previsione in tal senso sia già contemplata dall'ordinamento italiano, senza determinare, anche secondo la valutazione espressa dall'organizzazione rappresentativa degli stessi revisori, effetti negativi per l'operatività di questi ultimi, e possa sortire effetti positivi sotto il profilo del contrasto della salvaguardia dell'indipendenza da parte della società di revisione;

q) si proceda alla maggiore armonizzazione possibile per quanto riguarda l'attività di revisione sulle società appartenenti a gruppi multinazionali, in particolare definendo un quadro normativo comune per quanto attiene all'accesso alle informazioni della società capogruppo o della controllante da parte delle società di revisione che operano sulle società controllate o sottoposte a comune controllo;

r) si provveda ad armonizzare a livello europeo le norme in materia di indipendenza del revisore, di responsabilità patrimoniale, di etica professionale, di formazione e di accesso all'attività, anche attraverso la previsione di un registro unico europeo dei revisori o delle società di revisione, ovvero attraverso l'istituzione di un certificato europeo di qualità per tali soggetti, nonché prevedendo un maggiore coinvolgimento delle autorità di vigilanza per quanto attiene alla verifica dell'idoneità tecnica dei revisori;

s) si proceda ad una maggiore integrazione dell'attività di vigilanza svolta sulle società di revisione da parte delle diverse autorità nazionali, al fine di tener conto della sempre maggiore integrazione, a livello sopranazionale, delle società di revisione appartenenti alle medesime reti, nonché della grande rilevanza assunta dai gruppi multinazionali: a tale proposito appare certamente opportuno realizzare una maggiore armonizzazione delle regole

che presidiano l'attività di revisione, estendere ai revisori delle società quotate obblighi di comunicazione, nei confronti delle autorità di vigilanza, già contemplati nel settore bancario e finanziario;

t) sempre per quanto riguarda l'assetto istituzionale della vigilanza sul settore della revisione, si tenga conto che la prospettiva di giungere alla creazione di una nuova autorità di vigilanza europea nel settore della revisione potrebbe risultare problematica, e dovrebbe comunque essere subordinata al raggiungimento di un'effettiva integrazione delle regole nazionali vigenti in materia, in particolare nei settori dell'indipendenza dei revisori, dei principi di revisione, delle procedure volte a controllare la qualità dell'attività, nonché della vigilanza in materia, risultando pertanto preferibile privilegiare l'ipotesi di attribuire le competenze in materia all'istituenda autorità europea per i mercati finanziari (ESMA), in particolare per quanto riguarda gli aspetti sovranazionali della vigilanza sulle società di revisione;

u) si effettui un'attenta valutazione sulle problematiche relative all'elevato livello di concentrazione attualmente esistente nel mercato dei servizi di revisione contabile, nel quale circa il 90 per cento degli emittenti quotati si avvale dei servizi forniti dai quattro maggiori gruppi operanti in tale settore, verificando in particolare se tale condizione non possa comportare innanzitutto rischi sotto il profilo dell'indipendenza delle società di revisione e dei conflitti di interessi derivanti dalla

commistione tra prestazione di servizi di revisione ed altri servizi;

v) a tale proposito si valuti l'opportunità di assumere iniziative, anche di carattere normativo, volte a sostenere la crescita dimensionale delle società di revisione di minori dimensioni, al fine di favorire una maggiore apertura concorrenziale del mercato dei servizi di revisione; al medesimo scopo si provveda inoltre a vietare l'inserimento, negli statuti delle società, di clausole volte a limitare la nomina dei revisori dei conti alle sole quattro principali società di revisione operanti sul mercato, in quanto tali clausole rappresentano un elemento certamente negativo e privo di ogni motivazione apprezzabile, tale da pregiudicare il predetto obiettivo di maggiore apertura del mercato di tali servizi;

z) si provveda all'elaborazione di piani di emergenza volti a disciplinare il caso in cui si determinasse improvvisamente una riduzione significativa nell'offerta dei servizi di revisione, in particolare nel caso di fuoriuscita dal mercato di una delle quattro principali società operanti in tale settore;

aa) si provveda a rafforzare ed a monitorare attentamente i meccanismi di cooperazione con le autorità di vigilanza sui revisori dei paesi terzi, in considerazione delle delicate problematiche poste dall'esistenza di gruppi societari multinazionali quotati su più mercati, per i quali appare indispensabile garantire *standard* di revisione equivalenti e confrontabili a livello globale.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminato il « Libro verde - La politica in materia di revisione contabile: gli insegnamenti della crisi - COM(2010)561 def. »;

premesso che:

le misure adottate, a fronte della crisi, sia a livello UE sia a livello globale per stabilizzare il sistema finanziario sono state incentrate prevalentemente sul ruolo di banche, fondi speculativi, agenzie di *rating* del credito, autorità di vigilanza o banche centrali, mentre non è stata prestata la dovuta attenzione alla revisione contabile;

è condivisibile pertanto l'intenzione della Commissione europea operare un riesame approfondito della normativa vigente a livello europeo e globale, anche in cooperazione con i *partner* internazionali in seno al Consiglio per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Board*) e al G20;

un mercato unico europeo dei servizi di revisione richiede un'armonizzazione massima e la creazione di un « passaporto europeo » per i revisori al fine di disporre di un sistema di registrazione europeo, basato su requisiti comuni in materia di qualificazione professionale, governo societario, assetto proprietario e indipendenza applicabili in tutta l'UE. Tale registrazione potrebbe essere sottoposta alla vigilanza di un'unica autorità di regolamentazione, analogamente a quanto proposto recentemente per le agenzie di *rating* del credito;

un sistema così articolato 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 a livello europeo;

al tempo stesso, occorre in coerenza con il principio di proporzionalità che le soluzioni prescelte dalla Commissione, ai fini della revisione della normativa, assicurino un approccio differenziato e calibrato in funzione delle dimensioni e delle caratteristiche delle società sottoposte a revisione contabile, considerato che 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);

a questo scopo, appare necessario, in particolare, evitare una eccessiva estensione dei compiti assegnati alle società di revisione e dei relativi obblighi;

occorre inoltre valutare con estrema attenzione l'opportunità di non prevedere la revisione legale delle PMI o quanto meno di introdurre un nuovo tipo di revisione legale adeguato alle loro esigenze, ad esempio sotto forma di « revisione ridotta » o « riesame legale ». Per quanto riguarda i piccoli e medi professionisti (PMP), la « revisione ridotta » o il « riesame legale » 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;

la struttura del mercato della revisione e delle società quotate, caratterizzato da un elevato livello di concentrazione, non offre sufficiente possibilità di scelta ai clienti e potrebbe anche comportare un accumulo di rischi sistemici e limitare la disponibilità di informazioni finanziarie sulle grandi società sottoposte a revisione;

è necessario rafforzare la vigilanza sulle società di revisione a livello europeo; a questo scopo appare preferibile l'attri-

buzione della competenza sulla materia all'ESMA;

sottolineata la necessità che il presente parere, unitamente al documento finale della Commissione di merito, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.