

Il Dlgs 39/2010 e gli emanandi regolamenti di competenza Consob

1. Premessa

Il 22 gennaio 2010 il Consiglio dei Ministri ha approvato in forma definitiva il decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 (di seguito, il decreto), dando così attuazione alla richiamata direttiva 2006/43/CE. Il suddetto provvedimento è stato pubblicato sulla G.U. del 23 marzo 2010 ed è divenuto vigente, trascorso il periodo di *vacatio legis*, il 7 aprile 2010.

Nel presente intervento, oltre a ripercorrere in sintesi i principali aspetti della nuova disciplina in materia di revisione, sono evidenziate le ricadute operative che la nuova disciplina comporta (o comporterà) sull'attività di vigilanza di competenza della Consob, comprese le attività di regolamentazione secondaria assegnate dal decreto al MEF e alla Consob per la definizione della disciplina di dettaglio della revisione legale dei conti.

2. Le principali novità introdotte dal Decreto n.39/2010

Come noto, con il decreto legislativo di recepimento della direttiva 2006/43/CE è stata operata una complessiva rivisitazione della disciplina nazionale relativa all'esercizio dell'attività della revisione e alla vigilanza sulla stessa, accorpando in un'unica fonte le disposizioni in materia.

Oggetto del decreto è, pertanto, tutta l'**attività di "revisione legale"**, vale a dire sia il controllo contabile sinora previsto dal Codice Civile, sia la revisione contabile sinora disciplinata dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF) e da altre normative di carattere speciale.

L'esercizio di tale attività è riservato ai soggetti - persone fisiche e società - iscritti nell'unico "Registro dei revisori legali" tenuto dal MEF (di seguito, il Registro), istituito abrogando il Registro dei revisori contabili tenuto dal Ministero della giustizia e l'Albo Speciale tenuto dalla Consob.

Al fine di garantire una maggiore tutela della qualità della revisione legale svolta su società di particolare rilievo per il mercato, il decreto stabilisce una disciplina più rigorosa per i revisori degli "*enti di interesse pubblico*" (c.d. *public interest entities*, di seguito PIE)¹.

Il **sistema di controllo pubblico** delineato dal decreto individua nella Consob e nel MEF le autorità competenti per la vigilanza sui revisori (persone fisiche e società di revisione) che, rispettivamente, svolgono o meno incarichi di revisione legale su PIE. Al fine di garantire la collaborazione tra il MEF e la Consob, anche attraverso lo scambio di informazioni e la reciproca inopponibilità del segreto d'ufficio (limitatamente all'esercizio delle funzioni previste dal decreto), su proposta della Consob, sono state disciplinate nel decreto le forme di collaborazione tra le due predette autorità.

All'interno del MEF i compiti in materia di revisione sono stati assegnati alla Ragioneria Generale dello Stato e, in particolare, all'Ispettorato Generale di Finanza.

I compiti della Consob in materia di vigilanza sulla revisione, precedentemente disciplinati dal

¹ Tale disciplina si sostanzia per il revisore in: norme più stringenti in materia di indipendenza, maggiore frequenza del controllo esterno della qualità (più avanti trattato) e obblighi di informativa al mercato tramite la "Relazione di trasparenza". Inoltre è previsto che all'organo di controllo delle PIE siano assegnati i compiti che la direttiva 2006/43/CE attribuisce al "Comitato per il controllo interno e per la revisione contabile" che, tra gli altri, includono una supervisione dell'attività e dell'indipendenza del revisore.

TUF, sono stati inseriti nel più ampio disegno riguardante la vigilanza sull'attività di revisione legale. Pertanto, ai compiti della Consob sinora definiti dalla Legge n. 216/1974 e dal TUF, si affiancano d'ora in poi anche quelli previsti dal decreto.

2.1 L'ampliamento del novero dei soggetti vigilati dalla Consob

L'entrata in vigore del decreto comporta un significativo ampliamento del perimetro di vigilanza della Consob in materia di revisione.

Infatti, la Consob – come detto – è chiamata a vigilare su coloro che svolgono **incarichi su PIE** e, in base all'elenco di cui all'art. 16, rientrano nella categoria delle PIE anche soggetti che prima non erano assoggettati a revisione da parte di società di revisione iscritte all'Albo Consob, quali, ad esempio, le banche non quotate, gli istituti di pagamento, gli istituti di moneta elettronica, gli intermediari finanziari di cui all'art. 107 del d.lgs. n. 385/1993.

A tale proposito, il dato acquisito nel luglio scorso dalle sole società di revisione iscritte all'Albo Consob, segnala ben **2.752 incarichi** di revisione legale su bilanci di PIE, distribuiti tra circa **300 partner**.

Si deve poi considerare che il novero delle PIE potrebbe ulteriormente ampliarsi poiché il decreto assegna alla Consob - d'intesa con la Banca d'Italia e l'Isvap – la facoltà di estendere la qualifica di PIE anche a società che appartengono al gruppo di una PIE (controllanti, controllate o sottoposte a comune controllo) *“in relazione alla rilevanza dell'interesse pubblico all'accuratezza e affidabilità dell'informativa finanziaria”* di tali società (art. 16, comma 4).

Inoltre, poiché l'attribuzione alla Consob della responsabilità della vigilanza – ivi inclusi i controlli della qualità - è fissata dall'art. 22 *“per soggetti”* (ossia è sui *“revisori legali e società di revisione legale che hanno incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico”*), l'ambito di vigilanza della Consob riguarda necessariamente tutta l'attività di revisione legale svolta da tali soggetti, e quindi non solo quella posta in essere su PIE.

In definitiva, quindi, a regime, il mandato di vigilanza della Consob in materia di revisione riguarderà non solo un numero di revisori potenzialmente più ampio - poiché ben più ampia è la categoria delle PIE, cioè delle società assoggettate a revisione considerate rilevanti per il mercato - ma anche un numero più elevato di incarichi poiché, con riguardo a tali revisori, la vigilanza si estenderà a tutta l'attività di revisione legale svolta, cioè anche a quella effettuata nei confronti di soggetti diversi dalle PIE.

Si rileva, peraltro, che l'eliminazione dell'Albo Speciale - e quindi dell'attuale “filtro” per l'accesso al mercato dell'*audit* delle PIE - comporterà, a regime, che la revisione delle PIE possa essere svolta da qualunque soggetto iscritto nel Registro. Ciò comporterà per la Consob la necessità di gestire un insieme “variabile” di soggetti da sottoporre a vigilanza, individuati in funzione dell'acquisizione/perdita di incarichi su PIE.

A tal proposito, l'auspicio è che l'adozione nel nostro Paese della disciplina comunitaria possa effettivamente contribuire ad una riduzione del fenomeno della concentrazione del mercato dell'*audit* dei gruppi quotati, fenomeno particolarmente rilevante in Italia, se si considera che più del 95 % degli incarichi su tali gruppi è attualmente conferito alle quattro principali società di revisione (le cc.dd. *big four*).

2.2 L'evoluzione dei grandi network

Nell'ambito della nuova disciplina introdotta con il decreto è stata inserita la possibilità che **l'amministrazione e la proprietà delle società di revisione italiane** iscritte nel Registro siano attribuite non più solo a soggetti abilitati all'esercizio della revisione in Italia, ma **anche a soggetti abilitati in altri Stati membri**. Questa modifica, realizzata in modo analogo anche negli altri stati europei, in linea con la direttiva 2006/43/CE, consente che una società di revisione di uno Stato membro sia controllata da un soggetto (revisore o società di revisione) abilitato in un altro Stato membro.

I *network* internazionali hanno visto in tale modifica normativa la possibilità di realizzare nuovi modelli organizzativi caratterizzati da un maggiore grado di integrazione, con legami giuridici più vincolanti tra le *member firm*.

Questi nuovi assetti organizzativi fanno sorgere correlate problematiche di vigilanza.

Infatti, il processo sopra descritto tende a rafforzare il ruolo del *network* in termini di scelte strategiche e organizzative, attraverso la centralizzazione di queste ultime, e conseguentemente a ridurre la capacità dei referenti a livello locale di rispondere sempre in modo adeguato a specifiche richieste di vigilanza. Pertanto, a tendere, qualora la Consob in esito alla propria attività di vigilanza richiedesse alla *member firm* locale specifici interventi correttivi, i soggetti preposti a livello locale potrebbero non disporre di un livello di autonomia sufficiente per l'adozione di risposte organizzative e procedurali adeguate.

In tali circostanze, per realizzare una vigilanza efficace sarà quindi necessario che le autorità interessate, tra cui la Consob, si possano confrontare in merito agli indirizzi di vigilanza e possano dialogare con il *network* in modo coordinato, così da rendere più incisiva l'azione di ciascuna autorità.

2.3 I controlli della qualità

Con specifico riguardo ai controlli della qualità - che sui soggetti che hanno incarichi su PIE devono essere condotti con cadenza perlomeno triennale - il variare dell'insieme dei soggetti vigilati dalla Consob (di cui si è detto al paragrafo 2.2) potrà comportare la necessità di ridefinire "in corsa" la pianificazione dei controlli. Ciò in quanto l'esigenza di svolgere controlli della qualità potrebbe risultare più "urgente" proprio per i soggetti che dovessero per la prima volta presentarsi su tale settore di mercato, non essendo più, a regime, prevista alcuna forma di controllo preventivo, quale quello sinora svolto dalla Consob in occasione dell'iscrizione all'Albo Speciale.

Sempre in materia di controlli periodici, il decreto ha definitivamente chiarito che gli stessi - oltre alla valutazione delle procedure del sistema interno di controllo della qualità - devono includere anche la **verifica di singoli incarichi di revisione** (per valutarne la conformità ai principi di revisione e ai requisiti di indipendenza applicabili, la quantità e qualità delle risorse impiegate, nonché i corrispettivi per la revisione).

Pertanto, se fino ad oggi i controlli hanno avuto ad oggetto principalmente il sistema interno di controllo della qualità delle società di revisione, con il recepimento della direttiva 2006/43/CE vanno garantite in via sistematica anche forme di controllo campionario su specifici incarichi di revisione.

Dato il crescente grado di armonizzazione della normativa degli Stati membri e considerato che le principali società di revisione operano nell'ambito di *network* internazionali, così come

rappresentato nel precedente paragrafo, la definizione dei principali aspetti di carattere operativo che caratterizzano questo tipo di attività (criteri di campionamento, ampiezza delle verifiche, trattazione degli esiti), dovrà sempre più trovare la sua collocazione all'interno di un **approccio di vigilanza coordinato con quello delle altre principali autorità europee**, così da permettere di mantenere un adeguato grado di efficacia dei controlli.

In tal senso, sui predetti aspetti operativi un contributo rilevante può derivare dall'attività svolta a livello europeo dall'EGAIOB (*European Group of Auditors Oversight Bodies*), comitato che permette un confronto a livello europeo tra tutti gli Organismi di supervisione sull'*audit* esistenti nei vari Paesi.

La circostanza, poi, che i principali *network* della revisione operano su scala globale ha reso necessario estendere il confronto sulle tematiche relative ai controlli della qualità anche oltre i confini europei. Tale confronto viene realizzato in sede internazionale dall'IFIAR (*International Forum of Independent Audit Regulators*), che raggruppa gli Organismi di supervisione sull'*audit* dei principali Paesi a livello mondiale.

3. La disciplina regolamentare demandata al MEF e alla Consob

A seguito della emanazione del Decreto, come abbiamo avuto modo di ripercorrere nei precedenti paragrafi, il quadro delle fonti normative relative alla revisione legale dei conti è stato profondamente modificato dal legislatore con un ampio ricorso all'attività di regolamentazione demandata, fatte salve poche eccezioni, al MEF e alla Consob.

Ciò premesso, si svolgono di seguito talune considerazioni sui contenuti dell'attività di regolamentazione demandata in via esclusiva alla Consob.

3.1 Attività di regolamentazione devoluta alla Consob in via esclusiva

Per ciò che attiene alla regolamentazione devoluta alla Consob in via esclusiva, le materie individuate dal legislatore sono quelle relative a:

- gli enti di interesse pubblico;
- l'indipendenza dei revisori;
- il controllo della qualità.

Con riferimento alla **disciplina degli enti di interesse pubblico** (PIE), in base all'art. 16 del decreto, la Consob, d'intesa con la Banca d'Italia e l'ISVAP, è delegata a:

- a) individuare le società controllate da PIE e quelle sottoposte con PIE a comune controllo che non rivestono significativa rilevanza nel gruppo, nelle quali la revisione può essere esercitata dal collegio sindacale, in deroga a quanto prevede il comma 2 dell'art. 16;
- b) individuare, nell'ambito delle società controllate da PIE, controllanti PIE e sottoposte con PIE a comune controllo, le società che, in relazione alla rilevanza dell'interesse pubblico all'accuratezza e affidabilità dell'informativa finanziaria, sono da qualificare PIE ai fini dell'applicazione del decreto;
- c) esentare in tutto o in parte le società qualificate PIE ai sensi dell'art. 16, comma 1 (fatta eccezione per le società quotate e per quelle che hanno richiesto l'ammissione a negoziazione) dall'obbligo di osservare una o più disposizioni del decreto;

- d) esentare in tutto o in parte gli iscritti nel Registro che hanno incarichi di revisione legale su PIE e non ne hanno su società quotate o che hanno richiesto l'ammissione a negoziazione, dall'obbligo di osservare gli artt. 17, 18 e 19 del decreto ed estendere a sei anni, per i medesimi soggetti, il termine per effettuare i controlli della qualità.

Come ampiamente illustrato nel corso dell'intervento, con la nuova disciplina della revisione legale delle PIE la Consob ha acquisito funzioni in materia di revisione che vanno oltre l'ambito delle società quotate e dei mercati finanziari (cfr. paragrafo 2.1). Difatti, posto che la categoria delle PIE annovera una serie di soggetti più ampia ed eterogenea dei soggetti che finora sono stati sottoposti alla vigilanza della Consob, come i soggetti bancari, la Consob assume competenze in materia di vigilanza sui revisori trasversali al settore finanziario, bancario e assicurativo, operando d'intesa con la Banca d'Italia e l'Isvap.

Per tali motivi, considerata l'urgenza di definire l'esatto ambito di applicazione delle norme relative alle PIE, si ritiene di attribuire alla definizione delle richiamate norme di attuazione il più alto grado di priorità.

Quanto poi al tema dell'**indipendenza dei revisori**, ai sensi dell'art. 17 del decreto la Consob deve:

- stabilire le situazioni che possono compromettere l'indipendenza del revisore legale, della società di revisione legale e del responsabile della revisione di una PIE, nonché le misure da adottare per rimuovere tali situazioni;
- individuare, in aggiunta a quelli previsti dal decreto, i servizi e le attività, anche di consulenza, inclusa quella legale, non collegati alla revisione, inibiti, tra gli altri, ai revisori legali, alle società di revisione legale nonché alle entità appartenenti alla loro rete.

Al riguardo, si rammenta che le predette materie sono già state oggetto di regolamentazione da parte della Consob (cfr. artt. 149 e ss. del Regolamento Emittenti) a seguito delle modifiche apportate alla disciplina della revisione legale dalla Legge n. 262/2005. Tale disciplina, in ragione del regime transitorio previsto dal decreto (art. 43, comma 2), continuerà ad essere applicabile fino all'adozione delle nuove disposizioni regolamentari. Di conseguenza, sussistendo una continuità normativa rispetto alle materie sopra individuate non si configura una particolare urgenza nell'adozione delle disposizioni attuative, quanto piuttosto una esigenza di manutenzione delle regole attualmente vigenti.

In merito al **controllo della qualità da svolgere sui revisori che hanno incarichi su PIE**, l'art. 20 del decreto demanda poi alla Consob il compito di dettare le disposizioni di attuazione e, in particolare, di definire i criteri per lo svolgimento di tale controllo, per la selezione delle persone fisiche incaricate di svolgere i controlli e per la redazione della relazione sugli esiti del controllo.

Al riguardo, relativamente alla definizione dei criteri per lo svolgimento dei controlli della qualità, si evidenzia la novità di tale compito, non sussistendo un'analoga previsione nella disciplina previgente. L'abrogato art. 162, comma 1, del TUF, infatti, pur richiedendo (sin dal 2007) lo svolgimento periodico, e comunque almeno triennale, dei controlli della qualità da parte della Consob sulle società di revisione iscritte all'Albo Speciale, non indicava alcun criterio in proposito, né in materia era contemplata una delega regolamentare.

Ai fini della definizione dei criteri per lo svolgimento dei controlli e per la redazione della relazione sugli esiti, si procederà, ove possibile, a codificare in via generale le scelte fin qui maturate dall'esperienza applicativa.

Con riferimento alla selezione del personale per lo svolgimento dei controlli, ove la Consob si avvarrà di proprie risorse, scelte tra soggetti di comprovata esperienza in materia e, di conseguenza, la relativa disciplina regolamentare sarà piuttosto snella; diversamente, ove i controlli fossero delegati a soggetti terzi, più articolate potranno essere le disposizioni regolamentari che disciplineranno l'eventuale stipula di convenzioni.

4. Conclusioni

Da quanto illustrato nel corso del mio intervento, emerge con forza il contenuto innovativo apportato dal Decreto alla materia della revisione legale e della sua supervisione da parte di un sistema di controllo pubblico.

La nuova normativa lancia quindi una sfida alla professione, chiamata a svolgere un ruolo di presidio a tutela di interessi quali quelli degli azionisti delle società clienti.

L'augurio è quindi quello di poter vedere una reale crescita della Professione e di poter accogliere l'ingresso di nuovi attori qualificati nel mercato dell'*audit* degli enti di interesse pubblico, con cui instaurare un proficuo e collaborativo rapporto di vigilanza, vigilanza che – come illustrato – dovrà sempre più nel tempo operare in modo coordinato a livello internazionale, per garantire interventi improntati a criteri di effettiva efficacia ed efficienza.