

XVI legislatura

Schema di decreto legislativo recante: "Attuazione della 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"

(Atto del Governo n. 143)

Novembre 2009

n. 57



servizio del bilancio
del Senato

nota di lettura



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
Capo II Abilitazione e formazione continua	2
<i>Articolo 2 (Abilitazione all'esercizio della revisione legale).....</i>	<i>2</i>
<i>Articoli 3-8.....</i>	<i>3</i>
Capo VI Controllo della qualità.....	4
<i>Articolo 20 (Controllo della qualità)</i>	<i>4</i>
Capo VII Vigilanza.....	6
<i>Articolo 21 (Autorità di vigilanza)</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 22 (Responsabilità e poteri della Consob).....</i>	<i>10</i>
Capo IX Aspetti internazionali.....	12
<i>Articolo 30 (Cooperazione internazionale).....</i>	<i>12</i>
Capo X Modifiche e abrogazioni alla normativa vigente	13
<i>Articolo 39 (Personale)</i>	<i>13</i>

PREMESSA

Lo schema di decreto in esame è adottato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 1 della legge comunitaria per il 2008. Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d), della predetta legge, nell'attuazione delle direttive comunitarie le amministrazioni interessate possono far fronte alle eventuali spese non contemplate a legislazione vigente e che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali, mediante l'utilizzo delle risorse del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, qualora alle predette spese non possa farsi fronte con i fondi assegnati alle competenti amministrazioni.

Premesso che la RT è riferita ad ogni articolo del presente decreto e che spesso si limita a descrivere la norma e ad escludere oneri per la finanza pubblica, si analizzano, nel presente dossier, gli articoli che si ritengono suscettibili di determinare effetti finanziari.

Capo II
Abilitazione e formazione continua

Articolo 2

(Abilitazione all'esercizio della revisione legale)

L'articolo individua nel MEF l'Autorità di vigilanza sull'attività di revisione legale dei conti annuali e consolidati. Tale autorità è altresì responsabile dell'abilitazione e dell'iscrizione nell'apposito Registro dei soggetti che svolgono la predetta attività. Tale funzione è comunque svolta d'intesa con il Ministero della giustizia.

La RT descrive la norma, escludendo che dalla stessa derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, si osserva che non sembra potersi escludere l'insorgere di effetti onerosi in conseguenza del passaggio di competenze dal Ministero della giustizia a quello dell'economia, anche alla luce del fatto che competenze residuali dovrebbero persistere in capo al Ministero della giustizia, d'intesa con il quale, infatti, il MEF svolgerà la sua attività di vigilanza nella materia *de qua*. Andrebbe pertanto chiarito se il passaggio di competenze si traduca in una corrispondente rimodulazione degli apparati amministrativi.

Articoli 3-8

Tali articoli disciplinano lo svolgimento del tirocinio e dell'esame di idoneità professionale, l'obbligo di formazione continua, l'iscrizione nel registro, il suo contenuto informativo e la sezione dello stesso destinata ai revisori inattivi, individuando nell'Autorità di vigilanza il soggetto preposto alle cura delle attività e dei documenti citati.

La RT rinvia all'articolo 21 per la copertura dei relativi oneri, concludendo comunque nel senso di escludere la sussistenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, si segnala che la RT relativa all'articolo 21 si limita a quantificare gli oneri connessi all'effettuazione da parte dell'Autorità di vigilanza del controllo della qualità, senza far menzione delle attività in esame, aventi certamente natura onerosa. Pertanto, anche se il comma 7 dell'articolo 21 prevede che anche lo svolgimento di tali funzioni sia finanziato dai contributi degli iscritti, sarebbe opportuna una quantificazione degli oneri attesi in relazione alle citate funzioni. Infatti, sia l'onere che la relativa copertura sono quantificati dalla RT soltanto in relazione al controllo della qualità.

Capo VI
Controllo della qualità

Articolo 20
(Controllo della qualità)

Il comma 1 stabilisce che gli iscritti nel registro dei revisori che non svolgono la revisione legale su enti di interesse pubblico sono soggetti ad un controllo della qualità almeno ogni 6 anni, mentre il comma 2 dimezza tale periodo per i revisori legali di enti di interesse pubblico.

I commi 3 e 4 indicano i requisiti di professionalità delle persone fisiche demandate al controllo della qualità, nonché le modalità volte ad escludere ogni conflitto di interesse tra i controllori e le persone o le società oggetto dei controlli.

Il comma 5 indica i parametri di riferimento da utilizzare nel controllo della qualità.

Il comma 6 prevede la stesura di una relazione da parte dei soggetti incaricati del controllo della qualità, relazione ai cui precetti, ai sensi del comma 7, i soggetti controllati sono tenuti a conformarsi.

I commi 8, 9 e 10 contengono disposizioni procedurali inerenti il controllo della qualità, con riferimento anche alle misure di esecuzione adottate dalla Commissione europea.

La RT illustra la norma e fa presente che, per quanto riguarda le società di revisione iscritte nell'albo tenuto dalla Consob, la loro

disciplina attuale è già in linea con la direttiva europea, con controlli triennali da parte della Consob.

La RT sottolinea poi che i soggetti sottoposti a controlli della qualità verseranno un contributo annuo all'autorità di vigilanza preposta (MEF o Consob).

Per quanto riguarda il MEF la RT rimanda all'articolo 21, al quale si fa rinvio.

In relazione alla Consob, la RT ripete che essa già svolge tale attività con controlli triennali sulle società di revisione iscritte nell'Albo speciale, mediante utilizzo di propri ispettori. I costi aggiuntivi per la Consob (maggior numero di soggetti vigilati, eventuale ricorso a ispettori esterni) verranno sostenuti dai soggetti ispezionati, come specificato all'articolo 22.

Pertanto, la RT conclude escludendo che le disposizioni comportino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni formulate in relazione agli articoli 21 e 22.

Capo VII

Vigilanza

Articolo 21

(Autorità di vigilanza)

Il comma 1 prevede che l'Autorità di vigilanza (il MEF) provveda al controllo della qualità sui revisori legali e le società di revisione legale che non hanno incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico, nonché in merito all'abilitazione, allo svolgimento del tirocinio, all'iscrizione nel registro, alla sua tenuta, alla formazione continua e al rispetto delle norme del presente decreto legislativo.

Il comma 2 concede all'Autorità di vigilanza la facoltà di avvalersi per lo svolgimento dei predetti compiti di enti pubblici o privati, in virtù di apposite convenzioni.

I commi 3, 4 e 5 disciplinano le modalità di svolgimento dei compiti delegati.

Il comma 6 individua i poteri ispettivi, di controllo e di accesso a dati e notizie spettanti all'Autorità di vigilanza, sia verso gli enti soggetti al controllo che verso gli enti delegati.

Il comma 7 stabilisce che lo svolgimento delle funzioni attribuite all'Autorità è finanziato dai contributi degli iscritti nel Registro, tenuti al versamento entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Il comma 8 dispone che la misura dei contributi sia commisurata al mero costo del servizio reso e sia stabilita annualmente con decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro della giustizia, ed è ripartito in funzione delle attività svolte. Per le funzioni il cui

costo varia in relazione alla complessità dell'attività svolta dall'iscritto nel registro, il contributo è commisurato all'ammontare dei ricavi e dei corrispettivi realizzati dagli iscritti.

Il comma 9 prevede che entro il 30 aprile di ciascun anno l'Autorità pubblica sul proprio sito internet una relazione sull'attività svolta.

La RT sottolinea che allo stato attuale non è possibile sapere con certezza quanti revisori iscritti nel Registro dei revisori contabili presso il Ministero della giustizia confluiranno nel nuovo Registro, né quantificare se non per approssimazione l'ammontare complessivo dei contributi che verranno riscossi dall'Autorità di vigilanza. Queste valutazioni verranno effettuate *ex post* dall'Autorità di vigilanza quando verrà istituito il Registro. La RT individua nell'attività di controllo della qualità degli iscritti il compito più oneroso spettante all'Autorità. Tale attività verrà pianificata nei 6 anni successivi all'operatività del registro.

La RT ipotizza una stima approssimativa del costo da sostenere sulla base dei seguenti dati:

1) la maggior parte dei revisori attualmente iscritti nel registro (circa 140.000 soggetti) sono persone fisiche che hanno un'operatività ridotta nel settore della revisione;

2) il controllo della qualità sui revisori persone fisiche è poco oneroso e si può stimare una durata media di ciascuna ispezione di 4 giorni-uomo, per un costo complessivo di circa 1.500 euro ad ispezione, comprensivi della remunerazione dell'ispettore, dei costi di trasferta e dei costi fissi.

Ne deriva che il costo totale sarebbe di 210 mln di euro (140.000 iscritti x 1.500 euro), ma, considerando che ogni soggetto sarebbe controllato ogni 6 anni, l'onere annuo ammonterebbe a circa 35 mln di euro. Volendo suddividere il costo annuo per ciascun iscritto otterremo 250 euro medi per revisore. Pertanto il contributo a carico di ciascun iscritto nel registro dei revisori legali potrà variare da un minimo di circa 50 ad un massimo di circa 5.000 euro per le società di maggiori dimensioni. Tale stima non tiene inoltre conto del fatto che, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, i soggetti iscritti nella sezione del registro dedicata ai revisori inattivi, il cui numero si ipotizza possa essere elevato, non saranno sottoposti a controllo della qualità. Inoltre l'Autorità di vigilanza potrà delegare ad altri enti parte dei propri compiti, compresi quelli riguardanti il controllo della qualità, contenendo i costi.

La RT conclude, sulla scorta delle anzidette considerazioni, escludendo che l'articolo comporti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, si rileva, per i profili inerenti la quantificazione dell'onere, che la RT sembra stimare lo stesso considerando soltanto revisori persone fisiche, atteso che il costo unitario medio viene assunto identico a quello ipotizzato appunto per tali soggetti dalla stessa RT. Pur assumendo che tali soggetti rappresentino la gran parte dei revisori, appare evidente la differente metodologia che è stata invece adottata nella definizione della copertura del predetto onere. Infatti, la RT, dopo essere giunta alla quantificazione dell'onere medio da ripartire su ogni soggetto controllato (250 euro), asserisce che il

relativo contributo verrà determinato all'interno di un *range* compreso fra i 50 (per i revisori con attività marginale) e i 5.000 euro (per quelli di maggiori dimensioni), con ciò implicitamente ammettendo - data l'ampiezza del *range* - l'incidenza sul complesso delle attività di revisione attribuibile alle società più grandi. Ne dovrebbe derivare che anche il costo dell'attività di controllo su tali società si discosterà significativamente da quello previsto per le persone fisiche (1.500 euro per ispezione), mentre la RT è giunta a quantificare l'onere complessivo sulla base di un costo unitario pari a quello ipotizzato per i revisori persone fisiche e, pertanto, verosimilmente sottostimato.

In ordine al fatto che l'onere per il controllo della qualità potrebbe rivelarsi inferiore al previsto in conseguenza del fatto che tale controllo non verrà effettuato sui soggetti inattivi - che la RT ipotizza numerosi -, andrebbe espressamente assicurato che gli stessi saranno comunque tenuti al versamento del contributo annuo.

Andrebbero altresì forniti chiarimenti circa l'impatto sui saldi di finanza pubblica di eventuali deleghe da parte del MEF dei propri compiti ad enti pubblici o privati, previa stipula di convenzioni, non essendo forniti dalla RT elementi a supporto dell'asserita virtuosità finanziaria delle predette deleghe.

Infine, si rileva che - in assenza di dati più precisi in merito all'ammontare dei costi dei controlli, della suddivisione dei revisori in classi dimensionali e di più puntuali indicazioni circa l'ammontare del contributo annuo per classe dimensionale -, soprattutto in sede di prima applicazione, non sembra potersi escludere la possibilità che il contributo annuo dovuto dai soggetti vigilati venga fissato ad un livello inferiore a quello richiesto per la copertura dei costi correlati ai

controlli, con conseguenti presumibili riflessi negativi sul bilancio statale. L'equivalenza andrebbe pertanto fissata in norma.

Articolo 22

(Responsabilità e poteri della Consob)

Il comma 1 dispone che la Consob vigila sull'organizzazione e sull'attività dei revisori legali e delle società di revisione legale che hanno incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico, con i poteri indicati dal comma 2.

Il comma 3 autorizza la Consob a delegare ad un altro ente compiti connessi all'effettuazione dei controlli della qualità sull'attività dei revisori, conservando comunque alcune competenze e il diritto alla partecipazione ai controlli svolti dall'ente delegato (comma 4).

I commi 6 e 7 fissano i principi di incompatibilità per i soggetti preposti al controllo della qualità al fine di evitare conflitti di interesse.

Il comma 8 disciplina le forme di pubblicità dei risultati complessivi dei controlli della qualità.

La RT, dopo aver illustrato l'articolo, ricorda che la Consob, dopo le modifiche apportate dalla legge finanziaria per il 2006, viene finanziata mediante i corrispettivi dovuti dai vigilati in funzione dell'ammontare delle spese di funzionamento, al netto del contributo statale che viene fissato *ex ante* nella tabella C allegata alla legge finanziaria. Le modifiche in esame non determineranno modifiche a

tale sistema di finanziamento, in quanto continueranno ad essere i revisori legali e le società di revisione legale, mediante un contributo obbligatorio annuo, a finanziare le attività di vigilanza e controllo svolte dalla Consob. Inoltre, la RT prospetta la possibilità che l'eventuale delega di attività ad altri enti possa consentire alla Consob di contenere i propri costi di funzionamento. Pertanto, la RT conclude escludendo che l'articolo comporti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, si osserva che il meccanismo di finanziamento appena descritto, pur essendo teoricamente idoneo a garantire la predisposizione delle necessarie risorse finanziarie per la Consob, non consente *a priori* di escludere, in presenza delle novità normative in esame, suscettibili di ampliare i compiti ispettivi della Consob, la possibilità, perlomeno in sede di prima applicazione della nuova disciplina, che il contributo annuo dovuto dai soggetti vigilati venga fissato ad un livello inferiore a quello richiesto per la copertura dei costi correlati ai controlli, con conseguenti effetti sul finanziamento posto a carico del bilancio statale (iscritto nel capitolo 1560 dello stato di previsione del MEF e determinato annualmente nella tabella C allegata alla legge finanziaria).

Capo IX
Aspetti internazionali

Articolo 30
(Cooperazione internazionale)

I commi 1 e 2 individuano nell'Autorità di vigilanza e nella Consob i soggetti responsabili della cooperazione internazionale negli ambiti di rispettiva competenza, con possibilità di effettuare, per conto di Stati esteri, indagini sul territorio nazionale.

La RT si limita ad illustrare la norma, escludendo che la stessa comporti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, andrebbe chiarita la portata innovativa della norma, atteso che, qualora si sia in presenza di una nuova funzione attribuita al MEF e alla Consob o comunque di un'estensione di obblighi di cooperazione già previsti a legislazione vigente, non sembra potersi escludere l'insorgere di nuovi oneri in relazione al presumibile aumento dell'attività investigativa conseguente alle richieste in tal senso provenienti dalle competenti autorità straniere.

Capo X

Modifiche e abrogazioni alla normativa vigente

Articolo 39

(Personale)

L'articolo prevede che, al fine di assicurare l'efficace e corretto svolgimento delle funzioni attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze dal presente decreto, in sede di prima applicazione dello stesso, il predetto Ministero possa conferire fino a n. 3 incarichi di livello dirigenziale non generale in deroga al limite quantitativo previsto dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché ai divieti ed alle limitazioni previsti dalla legislazione vigente. I predetti incarichi sono conferiti su posti individuati nell'ambito della dotazione organica del Ministero con decreto da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 4, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Il dispositivo prevede che agli eventuali oneri derivanti dal presente comma si provvede a valere sulle risorse di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

La RT si limita a riferire che l'articolo prevede la (mera) possibilità di conferire tre incarichi di funzione dirigenziale di seconda fascia per lo svolgimento delle attività in argomento, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del D.lgs. n. 165 del 2001, anche in deroga ai

contingenti di cui al citato art. 19. Al relativo onere, prosegue la RT, quantificato in euro 300.000 a decorrere dall'anno 2010 (data di presumibile entrata in vigore del decreto legislativo), si provvede a valere sulle risorse di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. La relazione fa infine presente che non si tratta di nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, in quanto la spesa rientra nelle attuali finalizzazioni del fondo (programma di assunzioni di personale qualificato), il quale presenta le necessarie disponibilità.

Il dispositivo, conclude la RT, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, si rileva che, pur ipotizzando - in prima battuta - come sostanzialmente congruo l'onere annuo valutato dalla RT in relazione alle n. 3 posizioni dirigenziali di II fascia, (100.000 euro annui ciascuna dal 2010)¹, va considerato però che il medesimo articolo 19, comma 6, del T.U.I.P. prevede, espressamente, che il trattamento economico per gli incarichi in questione può essere integrato, ove perciò necessario, da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. A tale riguardo, andrebbero perciò fornite assicurazioni circa l'adeguatezza dell'onere ivi ipotizzato, che appare parametrato al solo trattamento economico

¹ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.O.P., *CONTO ANNUALE DEL PERSONALE 2007*, tavole delle retribuzioni medie per qualifica del Mef.

dirigenziale di II fascia, con il dettaglio dei parametri di quantificazione.

Inoltre, per i profili di copertura, si segnala che il dispositivo rinvia, per la relativa copertura, alla dotazione dell'apposito fondo di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 262 del 2006, pari a 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2008.

In proposito andrebbero forniti elementi circa le esigenze di assunzione previste a suo tempo, in relazione al predetto fondo, fornendo, altresì, evidenza delle assunzioni eventualmente già autorizzate e quindi in merito alle disponibilità residue esistenti sul detto fondo. Peraltro si segnala che la stessa RGS, nel verificare positivamente la RT, specifica che il parere positivo è reso nel presupposto che la locuzione "gli eventuali oneri" nel testo del dispositivo in esame sia intesa nel senso che è possibile utilizzare il citato fondo di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, soltanto nei limiti delle disponibilità del fondo medesimo, così come peraltro evidenziato anche nella relazione tecnica.

In subordine, andrebbe valutata l'opportunità della riformulazione del dispositivo nel senso di prevedere, a fronte degli oneri ivi previsti dal 2010, una formale riduzione della autorizzazione di spesa prevista, a legislazione vigente, per il predetto fondo.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>