



CONTROLLO LEGALE DEI CONTI E CONTROLLO SULL'AMMINISTRAZIONE

Il Consiglio Nazionale dei Ragionieri ha inviato ai componenti della Commissione per la riforma del diritto societario e all'On. Michele Vietti, Sottosegretario di Stato al Ministero della Giustizia, il seguente parere realizzato con il contributo dei ricercatori della Fondazione Luca Pacioli.

1. Società per azioni "aperte"

La legge delega stabilisce per le società per azioni non quotate che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio (c.d. società per azioni "aperte") la necessità di una distinzione tra **controllo contabile** (cioè controllo legale dei conti) affidato ad un revisore esterno, e **controllo sull'amministrazione**, demandato a specifici organi sociali: a seconda del modello adottato dalla società si tratta del collegio sindacale, del consiglio di sorveglianza o di un comitato di controllo interno sulla gestione in seno al consiglio di amministrazione. Quale che sia l'organo interno di controllo sull'amministrazione adottato, per le società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio resta fermo l'affidamento del controllo contabile ad un revisore esterno.

Il legislatore delegato dovrà definire per le società per azioni "aperte" due questioni fondamentali: a) in materia di controllo contabile esterno, l'identificazione dei soggetti abilitati; b) in materia di organo di controllo gestionale interno, la previsione di requisiti di professionalità dei suoi componenti.

a) Quanto al **controllo contabile**, ferma restando che esso deve essere svolto da revisori abilitati come richiesto dalla VIII direttiva comunitaria, si deve rilevare che per le società non quotate in borsa, ancorché facenti ricorso al mercato del capitale di rischio, non si applica la riserva a favore delle società di revisione iscritte nello speciale Albo tenuto dalla Consob: cui è demandato il controllo legale dei conti delle sole società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati. Si sottolinea dunque l'opportunità di prevedere per le società "aperte" ma non quotate in borsa l'affidamento dell'incarico relativo al controllo legale dei conti a tutte le società di revisori di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 88 del 27 gennaio 1992 (Attuazione della direttiva n. 84/253/CEE, relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili), indipendentemente dall'iscrizione

all'Albo Consob, purché costituite da almeno tre soci revisori, per assicurare adeguate strutture organizzative per l'attività di revisione.

b) Quanto all'organo interno di **controllo sull'amministrazione** (sia esso il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza o un comitato interno), ancorché la delega non preveda espressamente specifici requisiti di professionalità per i suoi membri, si deve tenere conto anche di un ordine del giorno approvato alla Camera, che impegna il Governo a valorizzare il patrimonio di esperienza e competenza acquisito dalle categorie professionali che hanno partecipato alla attività dei collegi sindacali. Si devono, inoltre, considerare le previsioni del vigente Testo unico dell'intermediazione finanziaria che stabilisce, all'art. 148 che i membri del collegio sindacale delle società quotate (ancorché questo organo non svolga un controllo contabile, ma solo un controllo sull'amministrazione) devono possedere specifici requisiti di professionalità, fissati da un regolamento ministeriale, dove si richiede che almeno uno dei componenti sia iscritto al registro dei revisori contabili, e che gli altri, ove non iscritti nel registro dei revisori, abbiano una esperienza di almeno tre anni in attività di amministrazione e controllo, o esperienze professionali o di insegnamento universitario, o dirigenziali presso enti pubblici, nelle materie e nei settori di attività attinenti a quello dell'impresa.

Del resto è evidente la necessità di evitare che, rispetto al modello tradizionale del collegio sindacale, i due nuovi modelli di controllo interno sull'amministrazione possano comportare una riduzione dell'indipendenza del controllo stesso, posto che essi comunque implicano una parziale sovrapposizione e commistione tra funzioni gestionali e di controllo.

Al proposito si può osservare che la specifica professionalità economico-contabile, sino ad oggi richiesta per i componenti dei collegi sindacali, ha sempre contribuito ad assicurare la qualità e l'effettività del controllo e l'indipendenza dei sindaci, in quanto liberi professionisti, rispetto a condizionamenti eccessivi da parte degli amministratori e del gruppo di comando della società.

Dell'esperienza positiva e del ruolo significativo svolto dai collegi sindacali, specie da quando la legge ha richiesto per tutti i membri dell'organo la specifica qualificazione professionale, non potrebbe non tener conto oggi il legislatore della riforma.

Non a caso anche nella recente riforma delle società per azioni quotate in borsa, risultante oggi dal testo unico per l'intermediazione finanziaria, pur prevedendosi una separazione tra controllo contabile esterno (affidato alle società di revisione) e controllo interno sulla gestione (svolto dal collegio sindacale), sono stati confermati gli specifici requisiti di professionalità e onorabilità per i componenti del collegio sindacale.

Si ritiene pertanto indispensabile che il legislatore delegato, nel delineare il sistema dei controlli sulla gestione delle società per azioni "aperte" e nel regolare i requisiti dei componenti del relativo organo (sia esso collegio sindacale, consiglio di sorveglianza o comitato di controllo interno), valorizzi quanto più possibile il ruolo delle professioni economiche, la cui qualificazione professionale risulta essenziale per

l'efficacia del controllo e per l'indipendenza del controllo stesso dalla funzione gestionale. Ferma restando ovviamente la riserva a revisori contabili esterni dell'attività di controllo contabile.

2. Società per azioni "chiuse"

2. L'art. 4 della legge delega, per quanto riguarda le società per azioni che non fanno ricorso al mercato del capitale di rischio (c.d. società per azioni "chiuse") non prevede un controllo sull'amministrazione distinto dal controllo contabile. In tal modo si lascia un maggior spazio all'autonomia statutaria.

a) Quanto al controllo contabile, bisogna tuttavia tenere presente che esso si svolge in funzione di interessi esterni alla società e pertanto le relative modalità non si prestano agevolmente ad essere disciplinate dall'autonomia statutaria. La formulazione della delega risultante dagli emendamenti approvati in Parlamento prevede comunque anche per le società chiuse l'alternativa tra i tre modelli di amministrazione e controllo, precisando che, quale che sia il modello di amministrazione e controllo adottato, devono essere previste forme di controllo dei conti avvalendosi di soggetti in possesso degli attuali requisiti previsti per la partecipazione al collegio sindacale (si deve con ciò intendere i soggetti iscritti nel registro dei revisori).

Ad una prima lettura superficiale della disposizione potrebbe sembrare che nelle società per azione c.d. "chiuse" il controllo legale dei conti debba essere svolto sempre e comunque dall'organo preposto al controllo sulla gestione (a seconda del caso: collegio sindacale, consiglio di sorveglianza o comitato di controllo interno). Peraltro l'attribuzione della funzione di controllo contabile all'organo di controllo interno sulla amministrazione implicherebbe necessariamente l'estensione ai membri dell'organo dei requisiti di professionalità richiesti dalla direttiva sul controllo legale dei conti (iscrizione nel registro dei revisori).

Tuttavia, questa lettura non sembra compatibile con la formulazione della norma che definisce le funzioni del consiglio di sorveglianza (art. 4, comma 8, lett. d, n. 2), tra le quali non figura il controllo legale dei conti, né con il ruolo specifico del comitato interno di controllo. Inoltre la legge delega attribuisce a questi organi, accanto alla funzione di controllo sull'amministrazione, anche competenze essenzialmente gestionali: il consiglio di sorveglianza, tra l'altro, nomina e revoca gli amministratori, approva il bilancio; il comitato di controllo sulla gestione è un'articolazione interna del consiglio di amministrazione, e dunque i suoi membri partecipano a poteri e responsabilità amministrativi. Il diretto coinvolgimento di questi organi nella gestione della società sembra difficilmente conciliabile con la imparzialità e la professionalità richiesta per il controllo legale dei conti. Si avrebbe infatti un coinvolgimento nelle scelte amministrative degli stessi soggetti deputati al controllo contabile. Del resto le esperienze straniere da cui questi modelli organizzativi sono tratti

prevedono comunque che la revisione contabile sia svolta da revisori esterni. Sicché, almeno per le società che optino per uno di questi modelli di amministrazione e controllo, si può ritenere che il controllo legale dei conti debba essere attribuito a soggetti distinti rispetto agli organi stessi: sicché l'adozione del modello del consiglio di sorveglianza o del comitato di controllo interno in seno al consiglio di amministrazione impone comunque alla società di affidare ad un revisore esterno il controllo legale dei conti.

La possibilità per la società di cumulare le funzioni di controllo sull'amministrazione e di controllo legale dei conti nell'organo di controllo si ha dunque solo nel caso in cui la società opti per l'adozione del collegio sindacale. In questo senso il legislatore delegato dovrebbe ribadire, per le società "chiuse" che adottino il modello del collegio sindacale, la vigente disciplina anche con riguardo al controllo legale dei conti.

Per le società per azioni "chiuse" che, invece del collegio sindacale, adottino il consiglio di sorveglianza o il comitato di controllo interno, il legislatore delegato dovrà prevedere e disciplinare l'affidamento dell'incarico relativo al controllo legale dei conti ad un revisore esterno. Come già prospettato per le società "aperte", l'incarico di revisione dovrebbe essere riservato a società di almeno tre professionisti, regolarmente iscritte all'Albo dei revisori.

b) Anche per le società chiuse si prospetta l'esigenza di disciplinare adeguatamente i requisiti di professionalità dei componenti gli organi di controllo sull'amministrazione: e ciò indipendentemente dall'attribuzione delle funzioni di controllo contabile. Sul punto si rinvia a quanto osservato con riguardo alle società aperte.

3. Società a responsabilità limitata

Per le società a responsabilità limitata la legge delega prevede che siano definiti i limiti oltre i quali è obbligatorio un controllo legale dei conti. In effetti l'assoggettamento alla revisione contabile è una regola generale, dettata per tutte le società di capitali dalla quarta direttiva comunitaria (78/660/CEE), in funzione dell'interesse generale alla regolarità dei bilanci pubblicati, senza la quale l'attendibilità dell'informazione societaria e la stessa integrità del capitale sociale potrebbe essere pregiudicata.

La quarta direttiva stessa, all'art. 51, consente agli stati membri di prevedere limitate esenzioni dal controllo contabile, esenzioni che comunque non possono riguardare che le società che non superano i parametri relativi alla redazione del bilancio in forma abbreviata. La direttiva richiede, in caso di esenzione, la previsione nella legislazione nazionale di adeguate sanzioni per il caso in cui i conti annuali o la relazione sulla gestione non siano redatti in conformità alla direttiva stessa.

L'esenzione dal controllo legale dei conti si presenta dunque come misura eccezionale, e come tale deve essere rigorosamente contenuta e circondata da adeguate cautele.

Infatti in mancanza di un controllo legale dei conti risultano particolarmente elevati da un lato la possibilità di abusi a danno dei soci di minoranza, dall'altro lato il rischio della traslazione del rischio di impresa sui creditori. La revisione contabile costituisce infatti un importante contrappeso al beneficio della responsabilità limitata, poiché assicura la corretta rilevazione del patrimonio e dunque l'effettiva integrità del capitale sociale su cui tradizionalmente si incentra la tutela delle aspettative dei creditori. Al proposito si può osservare che proprio con le società più modeste che il pericolo di una traslazione integrale del rischio di impresa sui creditori e in ultima analisi sul mercato si fa più concreto: tanto più che il testo della legge delega prevede la soppressione di talune disposizioni volte a garantire l'integrità delle risorse destinate all'attività comune (si pensi alla stima dei conferimenti in natura, per la quale non sarà più richiesta la relazione dell'esperto estimatore, art. 3 comma 2, lett. d).

a) Previsione statutaria sul controllo legale dei conti.- In una prospettiva di riforma, si sottolinea in primo luogo l'esigenza che l'eventuale scelta di non assoggettare i bilanci al controllo legale dei conti, ove consentito, debba risultare espressamente dall'atto costitutivo. È infatti opportuno che, nell'esercizio dell'autonomia statutaria, i soci decidano se usufruire dell'esenzione concessa ovvero preferiscano, in funzione di una maggiore certezza nei confronti di possibili irregolarità da parte degli amministratori e di un migliore standing nei confronti dei terzi.

Ovviamente l'opzione per l'esenzione dal controllo contabile, espressa nell'atto costitutivo, resterebbe condizionata al ricorrere dei parametri oggettivi dell'esenzione stessa. In altri termini la previsione statutaria dovrebbe costituire il presupposto necessario per l'esenzione dalla revisione contabile, esenzione ammessa ove ne ricorrano i presupposti oggettivi.

Ove invece lo statuto non preveda l'esenzione, il controllo contabile resterebbe a tutti gli effetti obbligatorio, con le stesse caratteristiche e gli stessi effetti della revisione imperativamente obbligatoria.

b) Parametri per l'obbligo del controllo contabile.- Sino ad ora il controllo legale dei conti per le s.r.l., svolto dal collegio sindacale, risultava obbligatorio, non solo quando fossero superati i parametri relativi al bilancio in forma abbreviata, ma anche nelle ipotesi in cui il capitale sociale superasse 200 milioni di lire (103.291,38 euro).

In considerazione del notevole incremento dei margini di flessibilità organizzativa della s.r.l., si sottolinea l'esigenza che l'esenzione dal controllo legale dei conti sia più rigorosamente delimitata, per ridurre i rischi che l'amplissimo spazio lasciato all'autonomia statutaria può comportare per i soci, per i creditori e in generale per il mercato.

In questo senso nel fissare i limiti oltre i quali dovrebbe essere previsto l'obbligo della revisione contabile, il legislatore delegato dovrebbe tenere conto non solo dei parametri fissati per la redazione del bilancio in forma abbreviata, ma anche di altri elementi che rendano necessaria una maggiore certezza dell'informazione di bilancio.

In particolare si ritiene che il controllo legale dei conti debba essere comunque obbligatorio quando ricorra almeno una delle circostanze seguenti:

- il capitale sociale ecceda 100.000 euro;
- il patrimonio netto (capitale e riserve) ecceda 120.000 euro;
- la società provveda all'emissione di titoli di debito;
- la società presenti un significativo indebitamento in rapporto ai mezzi propri (indebitamento oltre 2/3 del totale dell'attivo e oltre 2/3 del totale dei ricavi delle vendite e prestazioni);
- la società presenti una compagine sociale particolarmente diffusa e frammentata, tale da rendere poco efficaci gli strumenti di autotutela del socio di minoranza (oltre 25 soci);
- la società sia destinataria di contributi pubblici a qualsiasi titolo o finanziamenti agevolati;
- la società abbia più di 15 dipendenti.

c) Correttivi e sanzioni connessi all'esenzione dal controllo contabile.- Qualora la società abbia optato per l'esenzione dal controllo contabile, e ricorrano le condizioni oggettive dell'esenzione stessa, ne risulterà comunque una situazione di minore tutela per i soci, per i terzi e in generale per il mercato.

Al proposito si sottolinea ancora come la quarta direttiva, nel consentire l'esenzione dall'obbligo della revisione contabile, richiede agli Stati di prevedere in tal caso specifiche sanzioni per le irregolarità dei bilanci.

I) In primo luogo dovrebbe senz'altro prevedersi, nell'interesse delle minoranze, il diritto di ciascun socio di ottenere informazioni sugli atti di gestione e di consultare i libri sociali. Il diritto di chiedere la revisione a proprie spese dovrebbe essere poi esteso a ciascun socio, indipendentemente dalla quota di partecipazione. Le spese della revisione dovrebbero essere invece poste a carico della società ove la quota di partecipazione dei richiedenti superi il 10% del capitale, ovvero ove così disponga il tribunale, su istanza del socio, in presenza di indizi di irregolarità nei bilanci. Quest'ultima disposizione contribuirebbe tra l'altro a ridurre il ricorso alla denuncia di gravi irregolarità e ai conseguenti provvedimenti del tribunale, ben più onerosi della semplice revisione contabile; ferma restando la possibilità di chiedere ulteriori provvedimenti del Tribunale quando dall'eseguita revisione contabile risultino davvero gravi irregolarità.

II) Per una più efficace tutela dell'integrità patrimoniale delle società non soggette al controllo legale dei conti, si dovrebbe limitare l'applicazione della regola che esclude la ripetibilità dei dividendi riscossi dai soci in buona fede in base a bilancio

regolarmente approvato: se infatti la certificazione del bilancio conseguente al controllo legale dei conti può certamente giustificare la presunzione di buona fede dei soci che riscuotono il dividendo, non altrettanto può dirsi quando il bilancio non sia stato sottoposto a revisione. Come minimo dunque si dovrebbe addossare ai soci l'onere di provare la propria buona fede nel riscuotere un dividendo in base ad un bilancio non sottoposto al controllo contabile; o, meglio ancora, in mancanza del controllo contabile, considerare irripetibile solo il dividendo riscosso in base ad un bilancio che risulti sostanzialmente e non solo formalmente regolare.

III) Infine, sempre sotto il profilo delle speciali sanzioni che controbilancino i rischi derivanti dall'esenzione dal controllo contabile, si prospetta la soggezione ad una specifica responsabilità amministrativa delle società per reati commessi nel loro interesse, ai sensi del d. lgs. n. 231 del 2001, cui rinvia anche la legge delega quanto alla riforma dei reati societari (art. 11). Infatti le citate disposizioni prevedono, quale presupposto per esonero della società da responsabilità, l'adozione di modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire la realizzazione degli illeciti penali.

Appare dunque evidente come il controllo contabile, una delle misure più idonee a prevenire le violazioni penali in materia societaria, in particolare il falso in bilancio, si prospetta come misura necessaria per le società che vogliono beneficiare dell'esimente prevista nella disciplina della nuova responsabilità amministrativa degli enti. In altre parole, la mancanza di un sistema di controllo dei conti in caso di accertamento di irregolarità penalmente rilevanti, oltre alla sanzione penale a carico dell'autore del reato, comporterebbe una sanzione amministrativa, pecuniaria e interdittiva, a carico della società. La società che non abbia previsto la revisione contabile non può dirsi aver predisposto quel sistema di controlli necessario a prevenire comportamenti illeciti, a esempio, nella redazione del bilancio.

d) Modalità del controllo contabile nella società a responsabilità limitata.- La legge delega non prende posizione in ordine alle modalità del controllo contabile nella s.r.l., demandandone la fissazione al legislatore delegato. A sua volta la normativa comunitaria si limita a prescrivere che il controllo dei conti sia svolto da soggetti in possesso della specifica qualificazione professionale.

In considerazione dell'autonomia organizzativa della s.r.l., si deve prendere atto che il legislatore non potrebbe imporre l'istituzione di un organo interno preposto al controllo contabile.

Peraltro l'esperienza specifica dei collegi sindacali merita di essere valorizzata, anche in una prospettiva di continuità dei rapporti. Si deve dunque sottolineare l'opportunità di mantenere, quantomeno come opzione per l'autonomia statutaria, l'affidamento del controllo legale dei conti al collegio sindacale, non solo ovviamente ove già costituito, ma anche per le società per le quali comunque si verifichi il presupposto per l'assoggettamento alla revisione dei conti.

Ove peraltro la società abbia optato per un modello organizzativo interno che escluda l'istituzione di un organo di controllo, non resterebbe che demandare il controllo legale dei conti ad un revisore esterno. Al proposito si deve osservare che, sebbene il d.lgs. n. 88 del 1992 e la normativa comunitaria presupposta ammettano in linea di principio che la revisione contabile possa essere svolta anche da un singolo professionista iscritto, è preferibile che il legislatore delegato, anche per le s.r.l. come per le società azionarie, preveda l'attribuzione dell'incarico di revisione a società di almeno tre revisori, regolarmente iscritte all'Albo.