



*OIC E SISTEMA CONTABILE: REALIZZAZIONI E
PROSPETTIVE*

PAOLO GNES

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI SORVEGLIANZA

ROMA, 18 MAGGIO 2015

Autorità, Signore e Signori, cari Amici,

desidero rivolgere innanzitutto un caloroso benvenuto e un vivo ringraziamento a tutti i presenti per aver accolto il nostro invito. Un grazie particolare ai relatori, da Angelo Casò Presidente del nostro Consiglio di Gestione, che presenterà la relazione di base sull'attività dell'OIC, a Marco Onado, membro dei Trustees dell'IFRS Foundation, ai rappresentanti delle Autorità nazionali: Gian Paolo Ruggiero per il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Antonio Renzi per la Banca d'Italia, Guglielmina Onofri per la Consob. Un saluto particolare a Francesco Alfonso, capo della Segreteria del Ministro per l'Economia e le Finanze, grande sostenitore dell'OIC fin dai tempi in cui ricopriva questo incarico con l'allora Ministro Tommaso Padoa Schioppa, con il quale contribuì a risolvere il problema del finanziamento dell'OIC, realizzando in tal modo la premessa per la sua successiva affermazione. Non è purtroppo con noi, con suo e nostro vivissimo rammarico, Wolf Klinz, nuovo Presidente della nuova EFRAG, costretto a letto da un improvvisa indisposizione. Vorrei inviargli a nome di tutti noi i più sentiti auguri per una rapida guarigione.

Non è la prima volta che l'OIC organizza un convegno per riferire sulla sua attività e per dibattere le principali problematiche in materia di principi contabili sia internazionali che nazionali. Ma l'incontro di oggi assume un significato e una valenza particolari alla luce di tre eventi che hanno caratterizzato la vita istituzionale della Fondazione nello scorso anno: (1) l'emanazione del decreto legge 91/2014 (convertito nella legge 116/2014) che ha riconosciuto l'OIC come "l'Istituto Nazionale per i Principi Contabili", (2) la revisione dello statuto che ne ha recepito i contenuti accrescendo al contempo l'efficienza della Fondazione e (3) la riforma dell'EFRAG che ne ha rafforzato il collegamento con i NSS e in particolare con l'OIC, divenuto uno dei quattro membri permanenti del Board e del TEG.

Anche sotto il profilo operativo il 2014 è stato caratterizzato da importanti realizzazioni. Mi limito a ricordarne le principali: l'emanazione - a conclusione di tre anni di lavoro - della nuova versione dei Principi Contabili Nazionali, il supporto

prestato al MEF nelle varie attività connesse al recepimento della nuova direttiva contabile 34/2013 (sostitutiva della quarta e settima direttiva), l'attiva partecipazione in ambito EFRAG ai lavori per l'*endorsement* degli IFRS 9 (strumenti finanziari) e 15 (iscrizione dei ricavi), l'impegno proattivo in ambito IASB sulla revisione del *Conceptual Framework* e dello IAS 17 (leasing). Non mi soffermerò su tali attività, perché saranno diffusamente illustrate da Angelo Casò nella sua relazione. Mi concentrerò brevemente invece sugli eventi istituzionali che ho menzionato. Ma prima vorrei ricordare che nello scorso anno abbiamo avuto anche il rinnovo dei nostri organi sociali per scadenza di mandato e colgo questa occasione per ringraziare tutti coloro che nel triennio 2011-2014 hanno offerto, con spirito di indipendenza e nell'interesse generale, la loro professionalità e collaborazione. Molti di loro continuano ancora a fornire un prezioso contributo alle attività dell'OIC.

Vengo ora agli eventi istituzionali, cominciando dalla legge 116/2014. Tra i vari provvedimenti volti a favorire l'efficienza e l'internazionalizzazione dell'economia e lo sviluppo delle imprese, il decreto legge 91 del 24 giugno 2014, convertito poi nella citata legge, ha provveduto a definire in modo più organico e puntuale ruolo e funzioni dell'OIC. L'art. 20 lo ha riconosciuto quale "Istituto nazionale per i principi contabili", confermandogli le funzioni tipiche dei "national standard setter": emanazione dei principi contabili nazionali, partecipazione al processo di elaborazione dei principi contabili internazionali (IAS/IFRS) quale interfaccia nazionale dell'EFRAG e dello IASB, supporto all'attività del Parlamento e degli Organi Governativi in materia contabile, espressione di pareri ove previsto o richiesto. Funzioni già previste dallo statuto e attivamente svolte, ma ora riconosciute esplicitamente anche per legge.

La legge ha anche riconosciuto formalmente che "nell'esercizio delle proprie funzioni l'OIC persegue finalità di interesse pubblico", riconoscimento già implicito nel concorso al finanziamento dell'OIC attraverso il sistema camerale concesso da una norma della legge finanziaria del 2007, integralmente riportata nella legge 116/14. E' altresì formalmente confermato che l'OIC, fondazione di diritto privato

avente piena autonomia statutaria, “agisce in modo indipendente”, non avendo altri vincoli se non il rispetto delle norme contabili stabilite per legge e l’obbligo di svolgere la sua attività “ispirandosi alla migliore prassi operativa” e coordinandosi con le altre autorità nazionali aventi competenza in materia contabile, nonché di adeguare il proprio statuto “ai canoni di efficienza e di economicità”, riferendo annualmente al Ministero dell’economia e delle finanze sull’attività svolta. Quindi piena indipendenza nel rispetto della legge, con il solo vincolo della professionalità, dell’efficienza e del coordinamento con le altre autorità nazionali.

L’ampia autonomia confermata all’OIC costituisce un importante atto di fiducia nei suoi confronti e l’implicito riconoscimento che professionalità, efficienza e volontà di coordinamento con le altre autorità ne hanno caratterizzato il comportamento e consentito l’affermazione, così da poterne fare formalmente i parametri di riferimento per la sua azione anche per il futuro. Siamo riconoscenti a Governo e Parlamento per la fiducia e l’apprezzamento e fermamente intenzionati a conservarli con il nostro impegno. La revisione dello statuto tempestivamente attuata, di cui dirò tra breve, ha già adeguato strutture e procedure dell’OIC all’esigenza di rafforzare ulteriormente queste caratteristiche. Il rilievo attribuito con l’odierno convegno alla Relazione per il MEF sull’attività svolta dalla Fondazione attesta la nostra volontà di massima trasparenza e di coinvolgimento di tutti gli interessati nelle maggiori problematiche attinenti alle regole contabili. Vorremmo avere la vostra collaborazione per farne un evento ricorrente ogni anno.

Soffermandoci più in particolare sui principi contabili nazionali, ci si può chiedere quale significato ultimo assuma la prescrizione che l’OIC “emana i principi contabili nazionali, ispirati alla miglior prassi operativa, per la redazione dei bilanci secondo le disposizioni del codice civile”. Non vi dovrebbe essere dubbio che tali principi, emanati dall’unico standard setter riconosciuto con una procedura rigorosa, non possano essere praticamente contestati, non essendolo in via autonoma ed essendolo solo in via puramente teorica nell’ambito di un eventuale contenzioso. Nulla quindi può essere eccepito alla società che li adotti per la redazione del proprio

bilancio e ne ottenga la conferma in sede di controllo o revisione contabile. Resta invece aperta la questione se la citata prescrizione renda obbligatoria l'applicazione dei principi contabili OIC in via generale e quindi anche nei casi in cui non sia esplicitamente prevista. Personalmente ne dubito, ma ritengo al contempo che il problema sia più teorico che pratico, in quanto, da un lato è talmente evidente l'interesse delle società alla loro applicazione che non dovrebbe essere necessario renderla obbligatoria, dall'altro l'obbligatorietà potrà sempre essere richiesta a fini particolari, in sede sia pubblica che privata.

Passando allo statuto dell'OIC, ricordo che la sua revisione si è resa necessaria non solo per recepire il dettato della legge 116/14, ma anche per rafforzare ulteriormente i requisiti di efficienza, professionalità e coordinamento con le altre autorità nazionali competenti in materia contabile richiesti alla Fondazione dalla citata legge. Per accrescere l'efficienza (e contenere ulteriormente i costi) dell'OIC si è prevista, e già attuata, la sostanziale "incorporazione" del Comitato Tecnico Scientifico nel Consiglio di Gestione, considerando che erano venute meno nel tempo, in particolare con il potenziamento dello staff, le ragioni che avevano storicamente suggerito la distinzione dei due organi e che quindi si poteva rendere più snella e funzionale la catena decisionale con la loro unificazione. Al contempo si è anche realizzata una ridefinizione delle funzioni del Consiglio di Sorveglianza e del Consiglio di Gestione per rafforzare il ruolo di indirizzo strategico del primo e di gestione operativa del secondo, confermando la scelta di individuare nel Comitato Ristretto il punto di coordinamento tra i due organi.

Per accrescere ulteriormente anche le garanzie di professionalità e di coordinamento con le altre autorità competenti in materia contabile, si sono potenziati i gruppi di lavoro e le commissioni tecniche, previsti ora pure dallo statuto, si è estesa al Consiglio di Sorveglianza la possibilità di invitare alle proprie riunioni i rappresentanti delle predette autorità e si è resa più organica e puntuale l'autodisciplina dei pareri richiesti alle autorità stesse sulle decisioni dell'OIC in materia di principi contabili e loro interpretazioni. Si è confermato, in particolare, che

tali pareri restano formalmente non vincolanti, ma, ove fossero negativi, dovrebbero essere portati a conoscenza del Consiglio di Sorveglianza per le proprie valutazioni e pubblicati congiuntamente alla decisione a cui si riferiscono, la quale dovrebbe essere assunta dal Consiglio di Gestione con la maggioranza di tre quarti dei suoi membri. Si tratta di ipotesi puramente teoriche e tali ci auguriamo che restino, confidando che la professionalità degli addetti ai lavori e l'ampio e rigoroso processo di consultazione sistematicamente svolto continuino ad assicurare all'OIC la validità e l'autorevolezza delle sue decisioni.

Passando alla riforma dell'EFRAG, vorrei innanzitutto sottolineare che essa rende la partecipazione dei NSS al processo di elaborazione dei principi contabili internazionali molto più intensa e coinvolgente rispetto al passato.

Ma prima vorrei brevemente illustrare quali sono i tratti salienti delle modifiche apportate alla *governance* dell'EFRAG.

Come sapete, l'EFRAG - *European Financial Reporting Advisory Group* - è l'organismo il cui compito istituzionale principale è quello di fornire l'*advice* tecnico alla Commissione Europea per il recepimento dei principi contabili internazionali.

La struttura di *governance* dell'EFRAG è stata per più di un decennio incentrata sul TEG - *Technical Expert Group*, il cui Presidente era anche il Presidente dell'EFRAG, mentre i suoi membri, pur costituiti da esperti della materia di alto profilo professionale e/o accademico, operavano praticamente a titolo personale, mancando di una effettiva e organica capacità di rappresentanza del composito mondo interessato ai principi contabili.

Al di sopra del TEG era previsto un *Supervisory Board*, i cui membri venivano eletti dall'Assemblea degli *stakeholders* costituiti da associazioni europee di *preparers*, *professionals* e *users*, che aveva tuttavia esclusivi compiti di alta sorveglianza senza alcuna competenza in materia di principi contabili, delegata invece, come detto, al TEG.

Lo statuto dell'EFRAG non prevedeva la partecipazione alla *governance* dei NSS europei. Tuttavia, ciò non ha impedito che ci sia sempre stata una collaborazione tra i NSS e l'EFRAG, come dimostrato dal contributo finanziario che i NSS, nella loro veste di NFM, hanno dato all'EFRAG in questi anni e dalla partecipazione ad un organismo particolare di pianificazione dell'attività di ricerca e progettuale, istituito nel 2009, il *Planning and Resources Committee* – PRC, ai cui lavori l'OIC contribuì unitamente agli standard setter francese, inglese e tedesco.

Questo sarebbe stato probabilmente l'assetto definitivo dell'EFRAG, se non fosse intervenuto un fatto nuovo che ha portato a livello europeo ad un decisivo cambio di strategia. Infatti, l'allora Presidente del *Supervisory Board* dell'EFRAG, Pedro Solbes, annunciò nell'agosto del 2012 che, a seguito della decisione della SEC di rinviare la convergenza tra gli US GAAP e gli IFRS, era necessaria una riflessione complessiva sulla *policy* dell'*accounting* a livello europeo al fine di tenere conto del mutato quadro strategico globale. In questo ambito occorreva anche rivedere in modo coerente la *governance* dell'EFRAG.

A tal fine la Commissione Europea incaricava Philippe Maystadt quale *special advisor*, di formulare una proposta volta a: (i) rafforzare il contributo europeo nel processo di formazione dei principi contabili IAS/IFRS e (ii) a migliorare la *governance* degli organismi europei coinvolti nelle attività di *standard-setting* in materia contabile, e in particolare dell'EFRAG.

Il rapporto Maystadt concludeva raccomandando:

1. la permanenza nel sistema IAS/IFRS. Il report evidenzia che una decisione diversa avrebbe nuovamente creato difficoltà per le grandi imprese europee quotate negli Stati Uniti azzerando quindi di fatto i vantaggi dell'utilizzo di un unico linguaggio contabile. Si poteva addirittura ipotizzare una reazione di tali grandi imprese volta al *delisting* dai mercati continentali, a riprova della grande rilevanza che l'armonizzazione del linguaggio contabile riveste per gli operatori dei mercati finanziari;

2. la riforma della *governance* dell'EFRAG al fine di rendere unica, e pertanto più efficace, la voce europea nel *due process* dello IASB. Punto qualificante della proposta è la trasformazione del *Supervisory Board* in un *Board* composto dai rappresentanti delle organizzazioni europee e dei maggiori NSS, supportato dai pareri del TEG che perde i poteri decisionali ma continua ad esprimere il più alto livello di professionalità tecnica;
3. il mantenimento delle caratteristiche dell'attuale sistema di *endorsement*, che vede l'uso dello strumento del *carve-out* come assolutamente eccezionale.

Non vi è dubbio che mantenendo ferme le attuali caratteristiche dell'*endorsement*, sostanzialmente un modello *carbon copy* degli IAS/IFRS, l'obiettivo di esercitare una maggior influenza europea sullo IASB poggia quasi totalmente sul rafforzamento operativo dell'EFRAG e sulla sua capacità di stabilire un dialogo articolato e serrato con lo IASB. E questo non solo nella fase reattiva della consultazione sui documenti dello *standard setter*, ma soprattutto assumendo e valorizzando un atteggiamento proattivo in ordine alla necessità di nuove regole o di adeguamento di quelle vigenti.

Proprio su questi aspetti infatti, l'EFRAG aveva mostrato i propri limiti. Le valutazioni tecniche sulla qualità di uno standard non erano accompagnate anche da valutazioni in ordine al suo impatto sul contesto economico-finanziario europeo.

L'*endorsement* di uno standard non può essere visto solo come una decisione tecnica ma richiede un'analisi più complessiva nell'interesse generale all'uso di un nuovo principio contabile.

Per questa via è più agevole comprendere perché Maystadt ha proposto la partecipazione dei NSS alle decisioni dell'EFRAG.

I NSS sono infatti organizzazioni tecniche indipendenti, operanti nell'interesse pubblico e interamente dedicate alla regolamentazione contabile. Dispongono di risorse professionali di alto *standing* e rientra nella loro missione la conoscenza delle

realità economiche nazionali. Possono, pertanto, fattivamente contribuire al rafforzamento del ruolo dell'EFRAG.

Le raccomandazioni di Maystadt sono state integralmente recepite, dopo aver acquisito i pareri favorevoli del Consiglio e del Parlamento europeo. Nel corso del 2014 la riforma dell'EFRAG è stata realizzata e nel novembre ha avuto luogo la prima riunione operativa del nuovo *Board*.

A seguito della riforma, l'OIC, analogamente ad altri NSS, è divenuto membro dell'EFRAG e partecipa di diritto tramite il Presidente del Consiglio di Gestione – Angelo Casò – al *Board* dell'EFRAG e con il Direttore tecnico – Tommaso Fabi – al TEG.

Ricordo al riguardo che la Commissione Europea dopo aver recepito le raccomandazioni di Maystadt e dato avvio alla nuova *governance* dell'EFRAG, nell'agosto del 2014 ha lanciato una nuova consultazione con l'obiettivo di valutare, a distanza di tredici anni dall'emanazione del Regolamento europeo 1606/2002, la validità della scelta, fatta con tale Regolamento, di adottare i principi contabili internazionali nonché il processo di *endorsement* per la loro applicazione in Europa.

Non si conosce ancora l'esito di tale consultazione, conclusasi lo scorso novembre, ma si è ragionevolmente convinti che non rimetterà in discussione le scelte già fatte recependo le raccomandazioni di Maystadt. Comunque l'esito dell'indagine condotta sarà reso pubblico il prossimo 25 giugno a Riga in un convegno organizzato dalla Commissione Europea e dal Ministero delle Finanze Lèttone.

In conclusione, grazie al determinante contributo di Philippe Maystadt, al quale va tutto il nostro apprezzamento e riconoscimento, si sono risolti in buon misura sia il problema del rafforzamento e della maggiore rappresentatività dell'EFRAG nei confronti dello IASB, sia quello del rafforzamento dell'OIC nei confronti dell'EFRAG.

Resta però il problema dello IASB, o meglio della generale applicazione a livello mondiale, sia pure con qualche adattamento, degli IAS o quanto meno della loro accettazione quale riferimento a cui tendere. Accanto all'Unione Europea, che intende continuare ad applicare integralmente gli IAS, grazie anche al maggior ruolo proattivo consentito dalla riforma dell'EFRAG, esistono importanti paesi – quali la Cina e il Giappone – che adeguano gli IAS ai propri contesti, mentre gli Stati Uniti, pur partecipando massicciamente allo IASB (cinque Trustees su ventidue, tre membri nel Board su quattordici) continuano ad adottare i principi contabili del FASB. Finora questa situazione ha potuto essere gestita, in quanto, da un lato, i principi adottati in Cina e in Giappone non si sono sostanzialmente distaccati dagli IAS con i quali possono essere ritenuti compatibili ai fini della confrontabilità, dall'altro, anche gli US GAAP, grazie alla fattiva collaborazione tra IASB e FASB, sono relativamente simili agli IAS, tanto che UE e USA adottano un sostanziale mutuo riconoscimento che consente, ad esempio, alle imprese europee IAS di essere quotate nelle borse USA e alle imprese americane US GAAP di essere quotate nelle piazze europee.

In prospettiva tale situazione desta tuttavia qualche preoccupazione, soprattutto alla luce delle recenti tendenze manifestate dal FASB che sembra intenzionato a sviluppare autonomamente proprie relazioni con NSS aderenti allo IASB.

Ove tali iniziative assumessero connotati più competitivi che collaborativi, la convergenza tra sistemi contabili potrebbe essere posta a rischio anche rispetto agli attuali livelli che, ancorché ridimensionati rispetto alle aspettative iniziali per il mutato orientamento della SEC, garantiscono pur sempre la funzionalità dei mercati. Perché ciò non avvenga, è necessario che la compagine europea conservi la compattezza dimostrata con la riforma dell'EFRAG, che non si distrugga a Londra ciò che si è costruito a Bruxelles.

Una piena conferma dell'appoggio europeo allo IASB non può peraltro essere disgiunta da una riconsiderazione della quota europea di rappresentanza negli organi sociali e della sua composizione. Ciò vale in particolare per l'Italia che, pur autorevolmente rappresentata dal Prof. Onado nel Collegio dei Trustees, non ha alcun

rappresentante negli organi operativi, ivi incluso l'ASAF, a differenza di altri Paesi europei che contano, a vario titolo, fino a cinque rappresentanti.

Le incertezze sul futuro della convergenza richiedono quindi che in sede EFRAG si assuma una linea chiara, condivisa con la Commissione Europea, sulle iniziative da assumere nell'ambito dello IASB e sulle condizioni ritenute necessarie per assicurare una più adeguata ed equilibrata rappresentanza della UE nonché il mantenimento di una piena collaborazione con il FASB e con gli altri principali NSS.

Mi dispiace che Wolf Klinz non abbia potuto partecipare al nostro convegno, perché sarebbe stato molto importante sentire il suo pensiero al riguardo. Non ci faremo mancare tuttavia occasioni di incontro, perché una verifica di orientamento strategico con il nuovo Presidente dell'EFRAG è essenziale e urgente. Abbiamo però con noi il Prof. Onado, che nuovamente ringrazio per la sua presenza, che dal suo osservatorio privilegiato ci potrà dare una visione di prima mano della situazione e delle prospettive dello IASB.

Ciò che resta da fare non sminuisce peraltro l'importanza di ciò che si è realizzato finora e che costituisce la miglior ragione per guardare con fiducia al futuro. Per tutto ciò concludo esprimendo il più vivo ringraziamento, certo di interpretare in questo anche il sentimento dei Fondatori, sia a quanti hanno contribuito, dentro e fuori l'OIC, alla sua attività, sia alle Autorità che con la loro collaborazione hanno reso proficuo il nostro impegno.