



L'evoluzione dell'informativa finanziaria negli ultimi 30 anni
Convegno in memoria di Angelo Apponi

**La collaborazione tra le Autorità nell'ambito delle
informazioni finanziarie**

Stefano De Polis
Segretario Generale IVASS

Roma, 12 aprile 2021

Desidero innanzitutto ringraziare la CONSOB per l'invito a prendere parte a questo convegno nel ricordo di Angelo Apponi, di cui ho potuto stimare l'integrità e la professionalità nel corso dei tanti impegni a cui abbiamo cooperato.

Negli ultimi 30 anni è molto cresciuta l'attenzione alla qualità dell'informazione finanziaria in ragione del ruolo che essa svolge per il buon funzionamento del sistema economico e per la corretta allocazione del risparmio ma anche per un più generale sviluppo nel nostro Paese della cultura del mercato.

Tre dinamiche hanno interagito a favore dell'evoluzione dell'informativa finanziaria: il cambiamento delle norme, a livello europeo e nazionale; l'interesse, più attento ed esigente, del mercato e degli investitori; la collaborazione tra le Autorità preposte ai controlli sul settore finanziario.

È su quest'ultimo aspetto che intendo soffermarmi, atteso che nel sistema italiano esse sono chiamate a interagire per assicurare una complessiva ed efficace tutela al risparmio.

La crescente consapevolezza delle relazioni esistenti tra i mercati bancario, finanziario, assicurativo e dei fondi pensione ha portato progressivamente il legislatore a delineare schemi di collaborazione tra autorità di settore volti ad ottenere un armonico orientamento e contemperamento dei rispettivi fini istituzionali senza annullarne l'autonomia. Un approccio che postula attitudine alla cooperazione ma anche al confronto tra diversi punti di vista e obiettivi.

In quest'ambito e a questi fini, la cooperazione tra Autorità si è via via adeguata ai mutamenti e alle situazioni, a volte anche sospinta dall'emergere di criticità alle quali si è sempre data una risposta tempestiva rivedendo e migliorando le modalità e gli stili di collaborazione.

Ci sono due momenti che a mio avviso testimoniano l'evoluzione della collaborazione tra Autorità sulle questioni che riguardano l'informativa finanziaria: il lavoro congiunto sui temi di contabilità e bilancio delle imprese; lo scambio di informazioni sugli intermediari e il

rafforzamento via via più strutturato della cooperazione, anche attraverso relazioni più dirette tra il personale.

Sin dagli inizi degli anni '90, per Angelo era chiara l'esigenza di un'informativa finanziaria trasparente, corretta e completa, in grado di favorire un'efficace disciplina di mercato e incentivare comportamenti sani ed efficienti da parte degli amministratori delle società. Da esperto di contabilità, il suo contributo su questo tema è stato fondamentale, specie nei momenti che hanno segnato i maggiori cambiamenti nella disciplina contabile delle società italiane.

Consob e Banca d'Italia hanno lavorato insieme per definire i nuovi schemi dei bilanci bancari e finanziari in linea con la direttiva europea sui conti annuali ed i conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari (86/635) e, al tempo stesso, al passo con le novità che caratterizzavano i comportamenti dell'industria. Ricordo il lavoro svolto nel 1998 per introdurre nell'ordinamento italiano le prime regole sulla rappresentazione in bilancio della fiscalità differita e per rafforzare la qualità dell'informativa al mercato contenuta nella nota integrativa al bilancio, specie in materia di operazioni di cartolarizzazione.

Ad inizio degli anni 2000, l'internazionalizzazione dei mercati e il conseguente processo di convergenza verso un unico linguaggio contabile per la redazione dei bilanci hanno portato all'adozione nell'Unione Europea dei principi contabili internazionali¹.

Ancora una volta il contributo di Angelo è stato significativo in due importanti occasioni.

La prima è stata quando Banca d'Italia e CONSOB hanno supportato il MEF nella stesura del decreto legislativo relativo al recepimento dei principi contabili internazionali. Chi ha lavorato al dossier ricorda l'impegno profuso nel definire le norme sulla distribuzione degli utili risultanti dai bilanci IAS/IFRS, essendo necessario coniugare il maggior ricorso al criterio del *fair value*, previsto dalle direttive contabili (Reg. UE 1606/2002), con il rispetto del requisito civilistico di distribuire solo utili "realizzati".

¹ Ciò è avvenuto con il Regolamento europeo 1606/2002 che ha introdotto l'obbligo di applicare gli IAS/IFRS per la redazione dei bilanci consolidati delle imprese quotate, lasciando agli Stati membri la scelta discrezionale di estendere l'obbligo o la facoltà di applicazione degli standard contabili IAS/IFRS ai bilanci consolidati delle imprese non quotate e ai bilanci individuali delle imprese quotate e non quotate.

La seconda è stata la costituzione del Tavolo IAS (tecnicamente, l'“Accordo di coordinamento in materia di applicazione degli IAS/IFRS” fra la Banca d'Italia, la CONSOB e l'IVASS, all'epoca, ISVAP), di cui proprio Angelo è stato uno dei promotori. L'introduzione degli IAS/IFRS, infatti, modificava in maniera significativa il quadro di riferimento nazionale in materia contabile e quindi richiedeva una risposta coordinata da parte delle tre Autorità per favorire la pubblicazione di informative finanziarie di elevata qualità, ferme restando le rispettive diverse responsabilità, ad es. in materia di impugnativa dei bilanci.

La prima caratteristica fondamentale, di portata innovativa, dovuta al passaggio ai principi IAS/IFRS riguardava l'applicazione delle nuove regole contabili indistintamente a tutte le categorie di imprese - banche, imprese industriali, compagnie di assicurazione ecc. - indipendentemente dal settore economico di appartenenza e la rappresentazione in base alla “sostanza economica” – almeno per le imprese non finanziarie - delle operazioni effettuate nell'ambito della gestione aziendale. Veniva in questo modo superata la precedente impostazione normativa che era molto più legata alla dimensione contrattuale delle operazioni e che, a fronte della disciplina stabilita dal codice civile per la generalità delle imprese, prevedeva norme “speciali” per i settori regolamentati (assicurativo, bancario e finanziario).

Un secondo profilo innovativo era il carattere *principles-based* degli IAS/IFRS. Il nuovo corpo di regole, infatti, pur essendo molto più esteso e complesso rispetto al precedente, dettava principi generali di contabilità, lasciando ampio spazio alla discrezionalità applicativa degli amministratori e al conseguente rischio di possibili interpretazioni non univoche delle regole. Questa situazione determinava una forte domanda di certezza normativa da parte sia degli operatori sia del mercato. Una delle risposte delle Autorità di vigilanza è stata la costituzione del Tavolo IAS/IFRS che ha permesso di rafforzare la cooperazione per condividere conoscenze, informazioni ed esperienze in materia contabile e assicurare omogeneità e univocità di indirizzo nell'azione regolamentare e di controllo (*enforcement*), con particolare riferimento alle aree del bilancio che presentavano maggiori problemi applicativi.

Esempi concreti di questa continua fruttuosa collaborazione sono rappresentati dai nove documenti prodotti dal Tavolo IAS/IFRS dalla sua data di costituzione e tra questi ne ricordo due, uno del 2009 e l'altro del 2010, per il significativo contributo dato da Angelo e

per la loro attuale validità nella crisi economico-finanziaria generata dalla pandemia da Covid 19.

Con il documento n. 2 del 2009, prendendo atto delle difficili condizioni di mercato prodotte dalla grave crisi finanziaria ed economica del 2008, si richiamava l'attenzione di tutti coloro che erano coinvolti (componenti gli organi di amministrazione e di controllo e dirigenti preposti) nella elaborazione delle relazioni finanziarie a fornire un'informativa chiara, completa e trasparente sui rischi che le società dovevano fronteggiare e sulle incertezze cui potevano andare incontro nell'attività di gestione. In particolare, veniva evidenziata l'importanza di aspetti quali: (i) l'applicazione del presupposto della continuità aziendale, (ii) l'esposizione ai rischi finanziari, (iii) la verifica delle riduzioni per perdite durevoli di valore delle attività, (iv) le incertezze nell'utilizzo di stime.

Con il documento n. 4 del 2010 si osservava che, in un contesto esterno ancora caratterizzato da notevole incertezza, la qualità dell'informativa resa al mercato era di fondamentale importanza per i fruitori di tali informazioni (analisti, investitori, stampa economica, etc.). Si ribadiva che le relazioni finanziarie dovevano risultare idonee a rappresentare in maniera chiara, completa e tempestiva i rischi e le incertezze cui le società erano esposte, il patrimonio di cui disponevano per fronteggiarli, la loro effettiva capacità di generare reddito. Veniva riaffermato come risultassero essenziali il puntuale e pieno rispetto della normativa sulla redazione dei bilanci e delle regole contenute nei principi contabili internazionali. Si indicavano anche le carenze esistenti in alcune aree informative sensibili all'impatto della crisi e le lacune da colmare.

Sin dal 1999 è apparso chiaro che la collaborazione tra Autorità non poteva limitarsi allo scambio di dati e informazioni a disposizione: al fine di agevolare l'esercizio delle rispettive funzioni le Autorità collaborano "anche mediante scambio di informazioni" (art. 5-bis, Dlgs 343/1999 in materia di rafforzamento della vigilanza prudenziale nel settore assicurativo); a questo fine le Autorità non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio.

E' nel primo decennio degli anni 2000 che, però, la cooperazione tra Autorità trova progressivamente modalità più strutturate di espressione anche se questo coordinamento si è dovuto misurare con le difficoltà di una crisi finanziaria senza precedenti.

La Legge 262/2005, ha dedicato all'organizzazione e ai rapporti tra le Autorità di vigilanza il Capo I del Titolo IV (Disposizioni concernenti le Autorità di Vigilanza): all'art. 20 è precisato che la Banca d'Italia, la CONSOB, l'IVASS, la COVIP e l'AGCM, nel rispetto della reciproca indipendenza, individuano forme di coordinamento "per l'esercizio delle competenze ad essi attribuite anche attraverso protocolli d'intesa o l'istituzione di comitati di coordinamento" che devono contemplare una riunione con cadenza almeno annuale. Si tratta di strumenti che instaurano forme di coordinamento più ampie, così da realizzare un'azione maggiormente efficace e in linea con principi di collaborazione attiva e semplificazione.

Nel 2007, con un protocollo di intesa, la Banca d'Italia e la CONSOB hanno disciplinato le modalità di collaborazione nell'esercizio delle rispettive funzioni di vigilanza sugli intermediari e delle attività connesse alla definizione dei prospetti informativi sui prodotti finanziari emessi da banche. Per la prima volta si prevede anche l'istituzione permanente di due Comitati di contatto.

Secondo un modello ancora oggi in vigore e riproposto anche nei protocolli di intesa con altre Autorità, la Banca d'Italia e la Consob si sono così dotate di un Comitato strategico per l'approfondimento e lo scambio informativo su temi rilevanti, ivi comprese le iniziative regolamentari di reciproco interesse, e di un Comitato tecnico – chiamato a riunirsi con frequenza almeno trimestrale - deputato a far funzionare nel continuo gli impegni presi, dare attuazione agli indirizzi del Comitato strategico e valutare ogni altra questione di natura tecnica volta a migliorare il coordinamento delle funzioni di vigilanza attribuite alle due Autorità.

Come dicevo prima, le drammatiche ripercussioni della crisi finanziaria hanno messo a dura prova prassi e modalità di collaborazione consolidate ma, laddove sono emerse debolezze o ambiti di miglioramento, lo spirito di collaborazione e lo stesso schema di cooperazione adottato sono stati sempre in grado di individuare soluzioni appropriate. Il modello con i due comitati è stato confermato nel recente ampliamento del protocollo di

collaborazione tra Banca d'Italia e Consob (2018) e la sua applicazione è in predicato anche per la rivisitazione degli accordi di collaborazione tra IVASS e CONSOB.

Oggi, lo sviluppo di forme di collaborazione sempre più intense tra Autorità indipendenti costituisce, specialmente nei settori finanziari, una *best practice*, anche al di fuori di quanto espressamente prescritto dalla legge, per assicurare la coerenza e l'efficacia complessiva del sistema di vigilanza.

Accanto a regole e processi condivisi la cooperazione si nutre anche di autorevolezza e fiducia interpersonale. Angelo Apponi aveva entrambi questi connotati.

Vorrei avviarmi a concludere con un ricordo personale. Era il 18 novembre del 2015 e in qualità di Direttore dell'Unità di Risoluzione e Gestione delle Crisi della Banca d'Italia lo incontrai per chiedere la collaborazione degli Uffici della Commissione in relazione all'impatto sui mercati finanziari dell'operazione di risoluzione di quattro banche che avremmo attuato di lì a poco. Discutemmo per oltre un'ora degli aspetti più rilevanti e mi assicurò, come in effetti poi fu, piena collaborazione.

Con Lui condividevamo l'importanza cruciale che riveste il rafforzamento della trasparenza informativa nel promuovere la stabilità a lungo termine sia delle singole imprese sia dei mercati.

La disciplina che i mercati finanziari con le loro scelte informate sono in grado di esercitare sulle imprese emittenti – che è diventata una vera e propria finalità anche dell'azione di vigilanza prudenziale su banche, assicurazioni e intermediari finanziari (il c.d. terzo pilastro), contribuendo ad avvicinare ulteriormente le culture delle Autorità di controllo – poggia su quattro elementi: una buona regolamentazione sul bilancio e sull'informativa al pubblico; imprese che riconoscono il valore della trasparenza informativa e applicano correttamente i principi contabili e di *disclosure*; investitori e analisti attenti ed esigenti; Autorità di controllo efficaci nell'azione di *policy*, regolamentare e di *enforcement*. E' per questo che la ripartizione delle competenze tra le Autorità richiede oggi, ancora più che in passato, di cooperare in modo proattivo per dare risposte efficaci in termini di tutela degli investitori e del risparmio.