



Bruxelles, 18.6.2015
COM(2015) 301 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**VALUTAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1606/2002, DEL 19 LUGLIO 2002,
RELATIVO ALL'APPLICAZIONE DI PRINCIPI CONTABILI INTERNAZIONALI**

{SWD(2015) 120 final}

1. Introduzione

A oltre dieci anni dall'adozione del regolamento (CE) n. 1606/2002 ("regolamento IAS")¹ e in seguito a un esame iniziale del suo funzionamento nel 2008², la Commissione ha deciso di valutare se ha conseguito gli obiettivi previsti nell'ambito del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)³. Parallelamente, il regolamento (UE) n. 258/2014⁴ prevede che la Commissione presenti una relazione sulle risultanze della valutazione, comprendente, all'occorrenza, proposte di migliorie, nonché sugli assetti di *governance* per le istituzioni interessate.

L'obiettivo dell'adozione dei principi internazionali d'informativa finanziaria (*International Financial Reporting Standards – IFRS*)⁵ emanati dall'*International Accounting Standards Board* (IASB) ai fini della loro applicazione nell'Unione europea era quello di contribuire a un funzionamento più efficiente dei mercati dei capitali e del mercato interno dell'Unione europea.

In base al regolamento, dal 2005 i bilanci consolidati delle società quotate dell'Unione europea⁶ vengono preparati conformemente agli IFRS. Gli Stati membri possono estendere l'applicazione degli IFRS ai bilanci annuali non consolidati e alle società non quotate. La "direttiva sulla trasparenza"⁷ stabilisce inoltre che tutti gli emittenti (compresi quelli non facenti parte dell'Unione europea) i cui valori mobiliari sono quotati in un mercato regolamentato situato o operante nell'Unione europea devono applicare gli IFRS.

La presente relazione sintetizza le risultanze della valutazione e individua i possibili miglioramenti. Il documento di lavoro di accompagnamento dei servizi della Commissione contiene ulteriori dati giustificativi della presente relazione.

2. Metodologia

La Commissione ha condotto la valutazione raccogliendo i pareri delle parti interessate tramite una consultazione pubblica (agosto – novembre 2014, 200 contributi), coinvolgendo un gruppo di esperti informale (18 organizzazioni pubbliche e private, 3 riunioni nel 2014) e il Comitato di regolamentazione contabile (*Accounting Regulatory Committee - ARC*) che comprende rappresentanti di tutti gli Stati membri. La Commissione ha esaminato i documenti

¹ Regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 2002, relativo all'applicazione di principi contabili internazionali, GU L 243 dell'11.9.2002.

² COM(2008) 215.

³ COM(2014) 368.

⁴ Articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 258/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, che istituisce un programma dell'Unione per il sostegno di attività specifiche nel campo dell'informativa finanziaria e della revisione contabile per il periodo 2014-2020 e che abroga la decisione n. 716/2009/CE, GU L 105 dell'8.4.2014.

⁵ I principi contabili internazionali (*International Accounting Standards - IAS*) sono stati emanati per la prima volta dall'*International Accounting Standards Committee* (IASC), predecessore dello IASB.

⁶ Con titoli negoziati in un mercato regolamentato dell'Unione europea.

⁷ Direttiva 2004/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e che modifica la direttiva 2001/34/CE, GU L 390 del 31.12.2004.

relativi alle ripercussioni dell'adozione obbligatoria degli IFRS nell'Unione europea e all'evoluzione degli IFRS durante la crisi, avvalendosi anche dell'esperienza interna di organismi europei e internazionali pertinenti. La valutazione ha tenuto conto delle raccomandazioni di Philippe Maystadt⁸ riguardanti il rafforzamento del contributo dell'Unione europea nell'ambito della stesura dei principi contabili internazionali.

Lo scopo della valutazione era quello di confrontare la situazione nell'ambito del regolamento IAS con quella che si sarebbe verificata se gli IFRS non fossero stati adottati. Non vi era tuttavia un chiaro parametro di riferimento con cui confrontare gli IFRS poiché nell'Unione europea non è disponibile alcuna alternativa unica e i principi contabili generalmente accettati (*Generally Accepted Accounting Principles* - GAAP) a livello nazionale o negli Stati Uniti si sono evoluti nel periodo in esame.

La valutazione è stata eseguita in generale dal punto di vista dell'Unione europea nel complesso, senza un'analisi sistematica dell'interazione del regolamento con le legislazioni nazionali. La valutazione non ha incluso un esame tecnico dei principi contabili IFRS, non sono stati analizzati singoli principi contabili sotto il profilo del possibile onere amministrativo imposto, né sono stati considerati possibili regimi contabili alternativi per le società non quotate dell'Unione europea.

È stato difficile isolare gli effetti dell'adozione degli IFRS nel periodo in esame in quanto sono state effettuate altre importanti modifiche normative; inoltre, gli effetti variavano a seconda dei principi contabili generalmente accettati applicati a livello nazionale prima degli IFRS. È stato difficile anche ottenere dati quantitativi sulle società che applicavano gli IFRS e sui costi e i vantaggi. Le ricerche già in corso si concentravano principalmente su società di maggiori dimensioni. Infine, i partecipanti alla consultazione pubblica erano autoselezionati e non costituivano necessariamente un campione rappresentativo.

La valutazione non ha riguardato le attività di revisione contabile. È ampiamente riconosciuta la necessità di revisioni di elevata qualità per garantire l'affidabilità dei bilanci. Durante il periodo in esame, l'Unione europea ha rafforzato il quadro normativo relativo alle revisioni legali, anche per quanto riguarda l'aspetto dell'indipendenza dei revisori e delle imprese di revisione contabile⁹.

⁸ *Should IFRS Standards be more "European"?*; Mission to reinforce the EU's contribution to the development of international accounting standards; relazione di Philippe MAYSTADT – ottobre 2013.

⁹ Direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, modificata dalla direttiva 2014/56/UE e dal regolamento (UE) n. 537/2014 applicabile da metà giugno 2016.

3. Risultanze

3.1. Criteri di valutazione

3.1.1. Efficacia

L'obiettivo del regolamento IAS era quello di armonizzare l'informazione finanziaria presentata dalle società quotate garantendo un elevato livello di trasparenza e comparabilità dei bilanci e quindi l'efficiente funzionamento del mercato dei capitali e del mercato interno dell'Unione europea. Il regolamento ha attribuito importanza al riconoscimento degli IFRS a livello mondiale in modo tale da mettere le imprese dell'Unione nelle condizioni di competere ad armi pari per l'allocazione delle risorse finanziarie nei mercati mondiali dei capitali.

Trasparenza e comparabilità

La Commissione ritiene che il regolamento IAS abbia contribuito a rendere più trasparenti i bilanci attraverso un miglioramento della qualità e delle informazioni contabili e un più alto grado di pertinenza dell'informativa finanziaria, con la conseguenza di una maggiore precisione delle aspettative del mercato e delle previsioni degli analisti e di una maggiore comparabilità dei bilanci tra i vari settori e paesi e al loro interno, pur permanendo alcune differenze.

Dagli elementi di prova raccolti è emerso che la qualità dei bilanci preparati conformemente agli IFRS è buona e quindi, implicitamente, anche quella degli stessi principi contabili, sebbene ne sia stata criticata la complessità. Dalle risultanze si desume che la maggior parte di tale complessità è inevitabile in quanto deriva dalla complessità di fondo delle imprese; sebbene non siano specifici di un settore, i principi contabili sono stati considerati sufficientemente flessibili da tenere conto della maggior parte dei modelli di impresa; tuttavia sono state espresse preoccupazioni riguardo alla loro idoneità per gli investitori a lungo termine e al volume delle informazioni.

Il regolamento IAS ha riconosciuto che l'elevata qualità dell'informativa finanziaria dipende da un sistema di esecuzione adeguato e rigoroso. In base alla direttiva sulla trasparenza, spetta ai singoli Stati membri far applicare i principi contabili; l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) coordina le loro attività al fine di promuovere la convergenza in materia di vigilanza e di garantire un'applicazione uniforme degli IFRS nell'Unione europea.

Dagli elementi di prova raccolti è emerso che esistono meccanismi appropriati per garantire un'adeguata applicazione degli IFRS e che l'ESMA svolge un ruolo importante nella promozione di un'applicazione uniforme e coerente in tutta l'Unione europea. Alcuni elementi di prova hanno tuttavia evidenziato la persistenza di alcune differenze di applicazione tra gli Stati membri. Di recente l'ESMA ha pubblicato nuovi orientamenti¹⁰ in materia di

¹⁰ ESMA/2014/807.

applicazione che potrebbero comportare ulteriori miglioramenti in questo ambito; tuttavia è troppo presto per valutarne gli effetti.

L'uniformità dell'applicazione dei principi contabili può dipendere dal modo in cui essi sono interpretati. L'ESMA riferisce in merito agli ambiti di diversità esistenti nella pratica al Comitato per l'interpretazione degli IFRS. La Commissione accoglie con favore l'efficace collaborazione tra i due organismi.

Efficiente funzionamento dei mercati dei capitali e del mercato interno dell'Unione europea

La Commissione ha riscontrato prove di un miglioramento dei risultati per i mercati dei capitali: aumento della liquidità, riduzione dei costi del capitale, incremento delle operazioni transfrontaliere, agevolazione dell'accesso al capitale a livello di Unione europea e mondiale, miglioramento della tutela degli investitori e mantenimento della loro fiducia. Tuttavia, come specificato in precedenza, non è stato possibile isolare gli effetti degli IFRS da quelli di altre modifiche che hanno interessato i mercati dei capitali.

Si è ampiamente discusso della misura in cui l'eventuale applicazione degli IFRS può aver esacerbato la crisi finanziaria e i dati al riguardo sono risultati contraddittori. Due aspetti della contabilità richiedono particolare attenzione. Il primo è l'uso dei prezzi correnti (fair value - valori equi) per valutare gli strumenti finanziari. Quando i mercati sono eccessivamente in espansione o pessimisti, i valori possono essere esagerati. Per contro, strumenti quali i prestiti bancari sono rilevati sulla base del costo, con la costante necessità di valutare se i clienti rimborseranno gli importi dovuti. Durante la crisi finanziaria, il principio contabile applicabile per la svalutazione dei crediti è stato ampiamente criticato per aver comportato la creazione di accantonamenti insufficienti e tardivi. Altre critiche hanno riguardato la mancanza di informazioni da parte di alcune banche. Dopo un approfondito iter procedurale ufficiale, nel 2014 lo IASB ha pubblicato un nuovo principio contabile per gli strumenti finanziari (IFRS 9) attualmente in fase di valutazione ai fini della sua adozione. Nel complesso, la crisi finanziaria ha posto in evidenza che i principi contabili possono avere ampi effetti economici (cfr. la sezione 3.2)

Principi contabili mondiali

Nel regolamento IAS si auspicava che gli IFRS diventassero principi contabili mondiali che avrebbero potuto essere vantaggiosi per le imprese dell'Unione europea. Le parti interessate ritenevano che la decisione dell'Unione di adottare gli IFRS avesse dato un considerevole impulso alla credibilità e all'accettazione degli IFRS a livello mondiale. Finora, più di un centinaio di paesi accetta gli IFRS e i principi contabili sono sostenuti da organizzazioni internazionali, come il G20, il Consiglio per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Board* - FSB), la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria.

Gli Stati Uniti non consentono alle proprie imprese nazionali di utilizzare gli IFRS, determinando quindi una considerevole limitazione alla loro applicazione a livello mondiale. L'accordo di "equivalenza" in base al quale la Commissione statunitense della borsa valori (*US Securities and Exchange Commission - SEC*) accetta i bilanci preparati conformemente agli IFRS per le imprese straniere è percepito come un importante vantaggio per circa 90 grandi emittenti dell'Unione europea quotati negli USA.

Nel 2002 lo IASB e l'organismo statunitense di fissazione dei principi contabili (FASB) hanno avviato un programma per la convergenza dei rispettivi principi contabili. La crisi finanziaria ha posto in evidenza l'importanza di questo lavoro attivamente sostenuto dal G20 e dal Consiglio per la stabilità finanziaria. Tuttavia, in alcuni settori gli organismi interessati non sono riusciti a giungere a una posizione comune.

3.1.2. Efficienza

Nel complesso, dagli elementi di prova raccolti nella valutazione è emerso che i vantaggi derivanti dall'attuazione del regolamento IAS superano i costi.

Tuttavia, l'applicazione di principi contabili non si presta facilmente a un'analisi tradizionale dei costi e dei benefici in quanto i benefici non sono quantificabili in termini monetari; i dati sui costi sono scarsi e la distribuzione di costi e benefici non è uniforme in quanto i costi sono sostenuti in larga misura dalle imprese che preparano i bilanci conformemente agli IFRS mentre i benefici sono condivisi da tali imprese, dagli utilizzatori dei bilanci, fra cui gli investitori, e dall'economia in generale.

Tuttavia, le imprese si sono espresse in larga misura a favore degli IFRS, lasciando intendere che ritengono i costi commisurati ai benefici. Dagli elementi di prova è emerso che il rapporto tra costi e benefici dipende da caratteristiche di un'impresa quali le dimensioni e la portata delle operazioni internazionali. Alcune parti interessate ritengono opportuno estendere l'uso degli IFRS dando alle imprese la possibilità di adottarli tenuto conto dei risparmi sui costi che ne potrebbero derivare, soprattutto per le imprese appartenenti a gruppi quotati. Inoltre, alcuni hanno suggerito una versione più leggera degli IFRS, con una riduzione degli obblighi di informativa, per le filiazioni di gruppi quotati. È stato sottolineato che il costo dell'adozione degli IFRS può rappresentare un ostacolo per un'offerta pubblica iniziale, soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI).

Gli utilizzatori dei bilanci sostengono in larga misura gli IFRS in quanto migliorano la trasparenza e la comparabilità dei bilanci.

Tutte le parti interessate sostengono dei costi durante la stesura e l'omologazione dei principi contabili. Da alcuni riscontri è emerso che, più di recente, l'equilibrio tra costi e benefici è stato pregiudicato da frequenti modifiche dei principi contabili, dalla loro complessità e dal crescente volume delle informazioni.

3.1.3. Pertinenza

Nel complesso, dagli elementi di prova raccolti nella valutazione è emerso che gli obiettivi del regolamento IAS restano pertinenti.

La crescente globalizzazione dei mercati dei capitali ha reso ancora più pertinente la necessità di un unico linguaggio per l'informativa finanziaria. Nel 2002 non erano garantite condizioni di parità per le società quotate nei mercati dei capitali dell'Unione europea. Attualmente tale obiettivo è stato conseguito e pertanto il dibattito è incentrato sull'esistenza di condizioni di parità a livello mondiale. Com'è stato sottolineato, le organizzazioni internazionali sostengono gli IFRS in quanto principi contabili mondiali.

La crisi ha posto in evidenza l'esigenza di comprendere gli effetti dei regolamenti sui mercati finanziari e sulle economie. Il regolamento IAS specifica che, quale condizione per introdurli nell'Unione europea, i principi contabili internazionali devono contribuire all'interesse pubblico europeo. L'espressione "interesse pubblico" non viene definita, tuttavia può essere intesa nel senso che comprende ampie considerazioni di stabilità finanziaria e di economia. In particolare, è necessario valutare se i principi contabili possano essere pregiudizievole per l'economia o per determinate parti interessate, come gli investitori a lungo termine. Si fa sempre più insistente anche la richiesta di considerare i regolamenti in modo olistico in termini di effetti cumulativi.

Al momento dell'adozione del regolamento IAS, è stato concordato che i suoi obiettivi fossero più pertinenti per le società quotate dell'Unione europea, come risulta dal campo di applicazione obbligatorio che gli Stati membri hanno la possibilità di estendere. Alcune parti interessate hanno ritenuto che l'uso degli IFRS avrebbe potuto offrire benefici analoghi, in particolare per gli investitori, se fosse stato esteso (ad esempio ai bilanci annuali non consolidati delle società quotate che non preparano bilanci consolidati). Altre parti interessate hanno sottolineato il rischio di imporre principi complessi alle PMI.

3.1.4. Coerenza

Nel regolamento IAS

Gli IFRS adottati dall'Unione europea sono stati codificati nel regolamento (CE) n. 1126/2008 della Commissione¹¹ giuridicamente vincolante, modificato in caso di ogni nuovo principio contabile o modifica. La Commissione redige due volte all'anno una versione consolidata non vincolante dei principi contabili attuali in tutte le lingue dell'Unione europea. Dagli elementi di prova emergono la necessità di un miglioramento della traduzione per determinate lingue, l'esistenza di difficoltà pratiche nel consolidamento dei principi contabili e alcune discrepanze tra i testi consolidati dello IASB e dell'Unione europea. Potrebbe quindi risultare utile una codifica ufficiale di tutti gli IFRS da parte della Commissione.

¹¹ Regolamento (CE) n. 1126/2008 della Commissione, del 3 novembre 2008, che adotta taluni principi contabili internazionali conformemente al regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 320 del 29.11.2008.

Alcune parti interessate si sono inoltre chieste se fosse necessario assicurare, al di là dell'iter procedurale ufficiale dello IASB, che i nuovi principi o le nuove modifiche siano coerenti con il corpus esistente degli IFRS.

Con altre normative dell'Unione europea

La Commissione è impegnata a contribuire ad affrontare eventuali punti di frizione nelle interazioni tra il regolamento IAS e la direttiva contabile. Finora il superamento di tali punti è stato possibile grazie a un'interpretazione appropriata e al ricorso a metodi di recepimento adeguati da parte degli Stati membri.

Sono state menzionate anche le norme in materia di salvaguardia dell'integrità del capitale e di distribuzione dei dividendi quale fonte di problemi giuridici che possono sorgere in determinati ordinamenti in cui gli Stati membri consentono o richiedono l'uso degli IFRS per i bilanci annuali non consolidati sui quali sono basati gli utili distribuibili. Ciascuno Stato membro valuta il modo in cui affrontare tali questioni nella legislazione nazionale nel quadro delle norme dell'Unione europea in materia di salvaguardia dell'integrità del capitale.

Il *quadro concettuale* esistente dello IASB stabilisce che l'obiettivo dell'informativa finanziaria generale è fornire informazioni sull'entità che redige il bilancio che siano utili per gli investitori, i prestatori e altri creditori esistenti o potenziali. Sebbene le informazioni finanziarie basate sugli IFRS siano il punto di partenza per una normativa più prudentiale, lo IASB non include le autorità di vigilanza o di regolamentazione prudentiali nell'elenco degli utilizzatori. Tuttavia, occorre garantire che tali informazioni finanziarie siano idonee allo scopo, riconoscendo nel contempo che le autorità di regolamentazione prudentiale possono richiedere altre informazioni per conseguire i loro vari obiettivi.

Dagli elementi di prova emerge che, sebbene gli IFRS, le disposizioni normative, le norme fiscali e in materia di salvaguardia dell'integrità del capitale possano imporre alle imprese obblighi di informativa diversi, tali differenze sono in larga misura ritenute proporzionate e legittime tenuto conto della varietà di obiettivi perseguiti.

3.1.5. Valore aggiunto per l'Unione europea

Alla fine degli anni '90, l'internazionalizzazione delle imprese, la realizzazione del mercato unico e la globalizzazione dei mercati finanziari hanno reso necessario trovare un linguaggio contabile comune per le società quotate, alcune delle quali dovevano preparare una serie aggiuntiva di conti conformemente ai principi contabili internazionali o statunitensi poiché i loro conti nazionali non erano riconosciuti a livello internazionale. L'Unione europea ha deciso di applicare gli IFRS per le società quotate attraverso un regolamento poiché le difficoltà di conciliare le varie tradizioni contabili tra gli Stati membri avrebbe impedito un adeguato rafforzamento delle direttive contabili.

Gli elementi di prova hanno dimostrato che gli obiettivi del regolamento sono stati conseguiti in modo efficace ed efficiente e che restano pertinenti. Inoltre, finora non esiste ancora un'alternativa ben definita agli IFRS. Pertanto, il regolamento continua a fornire valore aggiunto all'Europa riducendo gli ostacoli transfrontalieri attraverso un linguaggio contabile

internazionale comune e garantendo una forte partecipazione dell'Unione europea alla stesura dei principi contabili internazionali.

Gli elementi di prova hanno rivelato che l'equilibrio tra il campo di applicazione obbligatorio del regolamento e la possibilità per gli Stati membri di estendere l'uso degli IFRS a livello nazionale garantisce un'adeguata sussidiarietà e proporzionalità. Gli Stati membri hanno attuato le varie opzioni in diversi modi che tengono conto dei rispettivi contesti economici e giuridici specifici. L'uso obbligatorio degli IFRS non è stato esteso ampiamente alle società non quotate o ai bilanci non consolidati.

3.2. Procedura e criteri di omologazione

3.2.1. Meccanismo di omologazione - procedura

Gli IFRS emanati dallo IASB sono omologati dalla Commissione attraverso una procedura di comitatologia. Resta necessaria una procedura di omologazione per garantire che i principi contabili definiti da un organismo privato soddisfino determinati criteri e siano idonei per l'economia europea prima di entrare a far parte del diritto dell'Unione europea.

La Commissione intende garantire lo svolgimento regolare ed efficiente della procedura di omologazione; dai riscontri ottenuti è emerso che le parti interessate ritengono in larga maggioranza che la procedura funzioni adeguatamente. I tempi hanno suscitato alcune preoccupazioni in quanto creano incertezza normativa. Tuttavia, deve essere rispettata la necessità di un iter procedurale ufficiale appropriato che conceda alle parti interessate un tempo adeguato per fornire il loro contributo.

Un altro fattore importante per la procedura di omologazione è la piena comprensione degli effetti di un principio contabile. Finora lo IASB ha fornito analisi limitate degli effetti dei suoi principi contabili, concentrandosi sulla qualità delle informazioni fornite agli utilizzatori dei bilanci. Inoltre, i servizi della Commissione e lo *European Financial Reporting Advisory Group* (EFRAG) valutano gli effetti di un principio contabile a livello di Unione europea.

3.2.2. Meccanismo di omologazione - flessibilità

Alcune parti interessate europee ritengono che il regolamento IAS non sia flessibile in quanto non consente di modificare gli IFRS aggiungendo del testo e prevede solo un margine limitato di "cancellazione" del testo (o di "deroga"). A partire dal 2005 nell'Unione europea è in vigore una deroga utilizzata da varie banche. Altre parti interessate hanno ritenuto che i principi emanati dallo IASB non dovessero essere modificati per essere applicati in Europa. La relazione di Maystadt ha stabilito che in questo ambito è necessaria una certa prudenza e le parti interessate si sono espresse in larga maggioranza a favore del mantenimento dello status quo.

Nei riscontri ricevuti si esprime anche il parere che la riforma dell'EFRAG dovrebbe rafforzare l'influenza dell'Europa sulla stesura dei principi contabili nelle fasi iniziali della procedura.

3.2.3. Criteri di omologazione

Il regolamento IAS fissa vari criteri che devono essere soddisfatti per l'omologazione di un principio contabile nell'Unione europea. Il principio contabile non dovrebbe essere in contrasto con il principio del "quadro fedele" stabilito dalla direttiva contabile, dovrebbe contribuire all'interesse pubblico europeo e dovrebbe rispettare i criteri fondamentali per quanto riguarda la qualità dell'informazione prevista per i bilanci. La relazione di Maystadt ha osservato che potrebbero essere aggiunti altri due criteri come componenti dell'interesse pubblico, ossia il fatto che i principi contabili non dovrebbero pregiudicare la stabilità finanziaria e non devono ostacolare lo sviluppo economico dell'Unione. In alternativa, si suggerisce di pubblicare una comunicazione che fornisca orientamenti per l'interpretazione del criterio dell'interesse pubblico.

Nel complesso, i riscontri ricevuti lasciano intendere che i criteri esistenti funzionano adeguatamente e, sebbene alcune parti interessate vorrebbero che nel regolamento fossero inclusi altri criteri, non è stata raggiunta una chiara maggioranza a favore dell'aggiunta di un particolare criterio. Tuttavia, alcune parti interessate hanno ritenuto che sarebbe utile essere più specifici riguardo a ciò che rientra nel concetto di interesse pubblico europeo, mentre altre hanno ritenuto che il concetto sia sufficientemente generico per essere significativo e renda possibile una certa flessibilità nella pratica. La grande maggioranza delle parti interessate non ha raccomandato di modificare il regolamento IAS stesso, preferendo invece che la Commissione individui i settori di intervento per l'EFRAG caso per caso.

Il problema è che dovrebbe esservi una comprensione condivisa dei termini contenuti nel regolamento, fra cui "interesse pubblico" e "quadro fedele". In quest'ultimo caso alcune parti interessate hanno raccomandato che un principio contabile sia valutato esplicitamente, sotto il profilo della prudenza contabile, da loro considerata un fattore importante per fornire un quadro fedele. La Commissione, insieme all'EFRAG, dovrebbe emanare orientamenti per migliorare la comprensione dei criteri di omologazione.

3.3. Governance

3.3.1. Fondazione IFRS

La Fondazione IFRS è un organismo indipendente che fissa i principi contabili per oltre 100 paesi e necessita pertanto di un forte assetto di *governance* per garantire la responsabilità pubblica.

Presenta una struttura di *governance* a tre livelli intesa a favorire la trasparenza, la separazione delle funzioni e un'adeguata vigilanza. Un organo di sorveglianza costituito da autorità pubbliche, tra cui la Commissione europea, garantisce che la Fondazione IFRS sia soggetta al controllo pubblico. Può riferire in merito a questioni di interesse pubblico generale allo IASB.

Nel 2013 la Fondazione IFRS è stata finanziata principalmente tramite contributi. Il suo scopo consiste nell'istituire regimi di finanziamento nazionali (obbligatori) proporzionati al PIL di

un paese. Finora ciò si è rivelato difficile in quanto molti paesi che utilizzano gli IFRS non forniscono contributi adeguati. Pertanto, la Fondazione continua ad avvalersi di contributi volontari, spesso provenienti dal settore privato, che possono comportare un rischio di conflitti di interessi. L'Unione europea nel complesso, compresi i contributi degli Stati membri, è il principale finanziatore della Fondazione IFRS, con uno stanziamento pluriennale che fornisce alla Fondazione IFRS una fonte stabile di finanziamento aiutandola a ridurre la sua dipendenza dal settore privato.

Nel periodo in esame sono avvenuti alcuni cambiamenti positivi: creazione di un forum consultivo per i principi contabili, con una rappresentanza europea, raccomandazioni ai garanti da parte di un gruppo consultivo sulla metodologia per il lavoro sul campo e le analisi degli effetti che sarà applicata dallo IASB e introduzione di esami dei principi contabili successivi all'attuazione.

In risposta a una richiesta delle parti interessate, e ad alcune preoccupazioni europee, lo IASB sta definendo il proprio *quadro concettuale* che migliorerà l'informativa finanziaria fornendo una serie completa e aggiornata di concetti da utilizzare nei lavori futuri. Il 28 maggio 2015 è stato pubblicato un documento di consultazione (*exposure draft*) che affronta varie questioni importanti, fra cui il reinserimento del concetto di prudenza quale importante elemento dell'informativa finanziaria.

In virtù della propria costituzione, la Fondazione IFRS è tenuta a riesaminare la propria struttura organizzativa ogni cinque anni. I riesami precedenti hanno contribuito a migliorare considerevolmente la sua *governance*. Il prossimo riesame offrirà l'opportunità di affrontare la questione del finanziamento e del processo decisionale della Fondazione e del ruolo dell'organo di sorveglianza.

3.3.2. EFRAG

Nel luglio 2014 la Commissione ha riferito¹² in merito ai progressi compiuti nell'attuazione della riforma dell'EFRAG a seguito della relazione di Maystadt. La Commissione è giunta a una conclusione favorevole riguardo ai progressi finora compiuti. La riforma ha acquisito efficacia il 31 ottobre 2014 quando sono entrati in vigore lo statuto e il regolamento interno modificati dell'EFRAG. La riforma prevedeva l'istituzione di un nuovo consiglio dell'EFRAG, il suo nuovo organo decisionale, con una rappresentanza equilibrata degli interessi pubblici e privati, allo scopo di rafforzare la legittimità delle sue posizioni e di contribuire all'obiettivo di un'Europa che si esprime all'unisono.

4. Conclusione e fasi successive

La Commissione è soddisfatta della qualità generale della valutazione e in tale contesto ritiene che i risultati complessivi siano adeguatamente confermati dagli elementi di prova nonostante la limitata disponibilità di dati quantitativi. Le principali risultanze hanno dimostrato che gli obiettivi del regolamento sono stati conseguiti.

¹² COM(2014) 396.

Dagli elementi di prova è emerso che la riforma dell'EFRAG nel periodo in esame è percepita come importante per il rafforzamento della partecipazione dell'Unione europea alla stesura degli IFRS.

Tuttavia, vi sono opportunità per migliorare il modo in cui le disposizioni del regolamento IAS sono applicate e la Commissione ha individuato varie iniziative pratiche che potrebbero essere intraprese.

Funzionamento del regolamento IAS

- Dagli elementi di prova risulta che l'attuale **campo di applicazione del regolamento** e le opzioni offerte agli Stati membri sono adeguati. Nell'ambito del Libro verde *Costruire un'Unione dei mercati dei capitali*¹³, la Commissione ha avviato un dibattito sul valore che potrebbe avere la stesura di un principio contabile semplificato e di elevata qualità a livello di UE per le PMI quotate in sistemi multilaterali di negoziazione, più specificamente i mercati di crescita per le PMI.
- La Commissione è favorevole agli **IFRS quali principi contabili mondiali** e continua a esortare la Commissione statunitense della borsa valori ad adottare gli IFRS per essere utilizzati dalle imprese nazionali. La convergenza non è considerata fine a se stessa in quanto gli IFRS dovrebbero essere di elevata qualità e adeguati per i mercati europei e quindi per altre giurisdizioni nel mondo. La Commissione ritiene che l'impegno riguardo agli IFRS dovrebbe essere sottolineato istituendo contributi finanziari permanenti per finanziare la Fondazione IFRS, in proporzione al PIL di un paese contribuente. La Commissione chiede pertanto che nel riesame della *governance* della Fondazione IFRS nel 2015 si garantisca che l'uso degli IFRS e l'esistenza di un contributo finanziario permanente siano condizioni da soddisfare per entrare a far parte degli organi direttivi e di sorveglianza della Fondazione IFRS e dello IASB.
- L'efficacia e l'efficienza del regolamento dipendono dalla **qualità dei principi contabili** stessi che dovrebbero continuare a essere adeguatamente valutati durante la loro stesura e omologazione. In particolare, occorrerebbe considerare qualsiasi interazione tra il regolamento IAS e altre normative dell'Unione europea sulla base di una visione olistica della coerenza e degli effetti complessivi, la complessità dei principi contabili e la quantità di obblighi in materia di informazione. La Commissione esaminerà la necessità di rafforzare le norme dell'Unione europea relative alla distribuzione dei dividendi.
- La Commissione incoraggia gli Stati membri ad attuare gli **orientamenti in materia di applicazione** dell'ESMA. Nell'ambito del Libro verde *Costruire un'Unione dei mercati dei capitali*, la Commissione esaminerà se le autorità europee di vigilanza, fra cui l'ESMA, hanno sufficienti poteri per garantire una vigilanza coerente e se agli operatori di mercato potrebbero essere utili approcci più efficaci in materia di

¹³ COM(2015)063.

informativa di vigilanza e di mercato, coinvolgendo l'ESMA e le autorità nazionali se del caso.

- Per garantire la **semplificazione della legislazione e la coerenza**, la Commissione valuterà la possibilità di codificare la legislazione di omologazione degli IFRS nel medio termine, dopo l'adozione di alcuni importanti principi contabili in sospeso. La Commissione si sforzerà di rafforzare la collaborazione con la Fondazione IFRS, in particolare per gli aspetti relativi alla traduzione.

Procedura di omologazione

- La Commissione garantirà che le sue richieste di un parere sull'omologazione da parte dell'EFRAG includano specifiche preoccupazioni, tra cui le questioni dell'interesse pubblico, caso per caso, in modo tale che il parere espresso affronti le varie questioni in maniera adeguata. Il coinvolgimento degli Stati membri in una fase iniziale della procedura consentirà di informare il personale della Commissione di eventuali preoccupazioni e la struttura di *governance* riformata dell'EFRAG rafforzerà la capacità di tale organo di affrontare le questioni sollevate. La Commissione svilupperà idee e prassi di lavoro attraverso dialoghi con il Comitato di regolamentazione contabile (ARC), il consiglio dell'EFRAG e altre istituzioni dell'Unione europea.
- La Commissione incoraggia l'EFRAG a rafforzare le sue capacità riguardo all'analisi degli effetti dei principi contabili, fra cui gli effetti macroeconomici. La Commissione accoglie con favore il fatto che la BCE e le autorità europee di vigilanza, osservatori del consiglio dell'EFRAG in base all'assetto di *governance* riformato, condividano attivamente i loro pareri con il consiglio per favorire la considerazione di alcuni aspetti quali gli effetti sulla stabilità finanziaria.

Assetto di governance per gli organismi interessati

- La Commissione riconosce i miglioramenti della *governance* della Fondazione IFRS. Tuttavia, in qualità di membro dell'organo di sorveglianza, essa chiede a tale organo di concentrare l'attenzione non sull'organizzazione interna, ma sulla discussione delle questioni di pubblico interesse che potrebbero essere segnalate alla Fondazione IFRS.
- La Commissione invita lo IASB a rafforzare le proprie analisi di impatto, a considerare le esigenze specifiche degli investitori con diversi orizzonti temporali degli investimenti e a fornire soluzioni specifiche, in particolare per gli investitori a lungo termine, al momento della stesura dei principi contabili.
- La Commissione accoglie con favore l'intenzione dello IASB di reintrodurre il principio di prudenza nel *quadro concettuale*.
- La Commissione ha approvato e controllato l'attuazione della riforma della *governance* dell'EFRAG nel 2014. Al fine di assicurare il conseguimento dell'obiettivo del rafforzamento dell'influenza dell'Unione europea sulla stesura di principi contabili

internazionali, essa continuerà a monitorare da vicino l'attuazione della riforma e riferirà in merito ogni anno, conformemente al regolamento (UE) n. 258/2014.