

Evento celebrativo del decennale OIC
Il ruolo del National Standard Setter

Regole contabili, funzionamento dei mercati e stabilità finanziaria

Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Anna Maria Tarantola

Roma, 16 dicembre 2011

Indice

1. Premessa	3
2. I punti di debolezza delle regole contabili.....	4
3. Le recenti proposte degli Standard Setter.....	8
4. Il ruolo dell'OIC e il rapporto con le Autorità	10
5. Conclusioni	12

1. Premessa

Sono lieta di partecipare al convegno odierno, che celebra il decennale della costituzione dell'Organismo Italiano di Contabilità. Lo sono in particolare perché il ruolo che in questo momento gli *Standard Setter* contabili sono chiamati a ricoprire è strategico per il corretto funzionamento dei mercati.

Un'informativa di bilancio trasparente e corretta è un valore primario, da preservare. Valutazioni robuste e una chiara rappresentazione dei rischi assunti, in via sia diretta sia indiretta, sono essenziali per il pubblico in generale e per gli investitori in particolare.

I principi contabili sono alla base di questo processo, per il loro ruolo centrale nella raffigurazione delle condizioni economiche, patrimoniali e finanziarie delle imprese. Essi sono particolarmente importanti per le banche, dato che la capacità di “intermediare” efficacemente le informazioni costituisce il connotato tipico dell'attività bancaria. Una rappresentazione non corretta dell'operatività svolta e dei rischi assunti dagli intermediari può minare la fiducia del mercato e dei risparmiatori.

La definizione di regole contabili “appropriate” è quindi particolarmente rilevante per il settore bancario e finanziario, alla luce, da un lato, della composizione dei bilanci degli intermediari e delle difficoltà di valutazione degli strumenti finanziari complessi; dall'altro, dell'esigenza di garantire un adeguato volume di finanziamenti all'economia reale.

Gli *Standard Setter* svolgono un ruolo denso di responsabilità: spetta a loro definire criteri contabili capaci di coniugare trasparenza, correttezza e coerenza con l'attività svolta dalle imprese; essi contribuiscono in tal modo al buon funzionamento del sistema economico-finanziario.

Le turbolenze che dal 2007 hanno investito il sistema finanziario globale hanno mostrato che criteri contabili non appropriati rappresentano un fattore che – interagendo con altre carenze nella regolamentazione di intermediari e mercati, nell'azione di supervisione e nelle politiche di

remunerazione – può minare la stabilità del sistema finanziario. In particolare, è emerso che alcune regole contabili possono avere effetti prociclici e accrescere la volatilità dei risultati economici e che le logiche valutative risultano spesso non allineate con i modelli di *business* e le prassi gestionali degli intermediari.

Un ulteriore elemento di problematicità è riconducibile alla presenza di differenze significative nelle regole contabili definite nelle diverse giurisdizioni, situazione che distorce le condizioni di concorrenza tra sistemi economici e finanziari.

Si tratta di aspetti fortemente connessi, il cui interagire può influenzare pesantemente l'andamento dei mercati finanziari. Su di essi focalizzerò pertanto il mio intervento, che si basa sulla convinzione che sono le regole contabili a doversi adattare a corrette prassi gestionali. Non deve avvenire che comportamenti gestionali imprudenti siano la conseguenza di quelle regole.

2. I punti di debolezza delle regole contabili

Dalle prime dichiarazioni del G-20 nel 2008, passando per le raccomandazioni via via formulate nei diversi consessi internazionali (su tutti, il *Financial Stability Board*), il tema della riduzione della prociclicità è stato individuato come una questione chiave verso cui indirizzare l'attività di revisione del corpus regolamentare nel suo complesso.

In particolare sul piano contabile sono stati analizzati gli effetti sul ciclo e sull'andamento reddituale degli intermediari dell'esteso ambito di applicazione del criterio del *fair value* e dell'attuale modello di *impairment* dei crediti, basato su una nozione di perdita subita (*incurred loss*) anziché di perdita attesa (*expected loss*), nonché il perimetro di consolidamento.

La banca, nello svolgimento dell'attività di intermediazione creditizia, tende ad instaurare relazioni durature con la clientela, dal lato sia della raccolta che dell'erogazione del credito. La banca segue l'evoluzione delle imprese, fornisce consulenza nei processi di riconversione e ristrutturazione, accresce il contenuto informativo delle relazioni. Questi tratti caratteristici

dell'attività bancaria si snodano in un arco di tempo che spesso si estende all'intera vita economica delle controparti sovvenute.

In occasione della crisi finanziaria, il modello di banca commerciale (su cui si fonda il nostro comparto creditizio) si è rivelato un importante elemento di tenuta del sistema. Questo modello deve essere correttamente e coerentemente rappresentato sul piano contabile; occorre in particolare evitare che rapporti finanziari destinati a produrre reddito principalmente sotto forma di interessi vengano valutati sulla base di risultati di breve periodo, che potrebbero ingenerare una volatilità dei valori di bilancio che non riflette le modalità con cui vengono nel concreto gestite le relazioni. Una elevata variabilità dei valori di bilancio e dei risultati economici, oltre ad avere riflessi sulle decisioni degli investitori, può indurre le banche a seguire politiche di erogazione del credito anch'esse orientate al breve periodo o basate su indicizzazioni finanziarie, che non sempre corrispondono alle esigenze di finanziamento espresse dalle imprese e dalle famiglie.

Una applicazione troppo ampia del criterio del *fair value*, estesa anche agli strumenti finanziari illiquidi, ha molte possibili implicazioni negative: accresce l'incertezza della valutazione dei prodotti più complessi; può indurre a vendite forzate di strumenti poco liquidi, accentuando gli effetti depressivi sui prezzi e alimentando anche per questa via la volatilità dei risultati economici e del capitale. Nei periodi di crisi, un uso eccessivo del *fair value* – non solo a fini contabili – può contribuire all'instabilità del sistema economico e finanziario e favorire, indirettamente, fenomeni di restrizione del credito; simmetricamente, nei periodi di espansione ciclica esso tende ad amplificare la crescita dei profitti e la dimensione dei bilanci bancari. Per questi motivi, nel settembre 2009 il *Financial Stability Board* nell'ambito delle proposte di riforma presentate al G-20 ha sottolineato i rischi di una eccessiva estensione dell'ambito di applicazione del *fair value*.

Un corretto uso di tale criterio dovrebbe includere gli strumenti finanziari che, indipendentemente dalla loro forma tecnica, la banca gestisce effettivamente in una logica di breve periodo, seguendo l'“intento consapevole” della negoziazione, o utilizza per fronteggiare esigenze di liquidità. In questi casi, la conoscenza dei connessi rischi e del “valore equo” al quale quegli

strumenti possono essere ragionevolmente negoziati costituisce un'esigenza operativa delle unità preposte al *business* e alla gestione dei rischi, prima ancora che di quelle responsabili del bilancio. Il criterio così detto *full fair value* può risultare appropriato per il modello di *business* tipico delle banche d'investimento, non certo per quello delle banche commerciali. In tale ottica, le regole contabili devono evitare di favorire taluni modelli di *business* a svantaggio di altri.

Norme contabili maggiormente coerenti con l'orizzonte temporale di medio-lungo periodo dell'attività bancaria non appaiono inconciliabili con la funzione di orientamento delle scelte degli investitori in uno specifico momento temporale, funzione che rappresenta comunque un obiettivo primario dell'informativa di bilancio.

Anche le regole contabili concernenti l'*impairment* possono risultare procicliche. Se le rettifiche a fronte dell'attività d'intermediazione creditizia avvengono quando le difficoltà dei prenditori sono ormai conclamate si ingenera una significativa incongruenza dei risultati di bilancio: nelle fasi espansive si ha una sovrastima del risultato netto di periodo e del grado di patrimonializzazione degli intermediari; nelle fasi recessive si generano repentine riduzioni dei livelli reddituali e patrimoniali, con impatto rilevante sul finanziamento all'economia.

Criticità derivano infine dalla mancata rilevazione in bilancio di parti significative di operatività dei gruppi. Questo è uno dei fattori sottostanti le crisi economico-finanziarie manifestatesi a partire dagli anni 90, ed è tuttora un elemento di debolezza del sistema di regolamentazione internazionale (*shadow banking*).

Un'ulteriore questione che merita di essere affrontata è il trattamento contabile dell'avviamento.

In condizioni di mercato favorevoli, i prezzi stabiliti per le operazioni di acquisizione risultano elevati poiché scontano le maggiori prospettive di sviluppo attese per le imprese. Al contrario, nelle fasi recessive le svalutazioni che si rendono inevitabilmente necessarie aggravano la situazione reddituale, contribuendo ad accentuare gli effetti di prociclicità. Ne può risultare

seriamente ostacolata la stessa capacità di finanziamento dell'intermediario. Una possibilità per limitare tali dinamiche può essere rappresentata dall'introduzione di una regola di ammortamento lineare nel tempo dell'avviamento, in accordo con le previsioni contabili nazionali per le imprese non finanziarie non quotate.

Le questioni contabili sopra riportate sono particolarmente rilevanti nel settore finanziario, in quanto gli indicatori calcolati sulla base delle poste di bilancio non costituiscono soltanto elementi di riferimento per gli investitori e per le stesse aziende, ma sono anche utilizzati per fini regolamentari dalle Autorità di settore (rileva, in prospettiva, il calcolo del *leverage ratio*).

È necessario pertanto che il bilancio sia costruito secondo regole e principi applicativi non distanti da quelli definiti dalle Autorità di vigilanza a fini prudenziali; solo così esso può assolvere pienamente la sua funzione di strumento di trasparenza e di valutazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria delle banche, contribuendo all'azione disciplinante del mercato.

L'esperienza italiana dimostra che avere regole prudenziali coerenti con le regole contabili da un lato rende molto più efficace l'azione della Vigilanza, che dispone di uno strumento importante di verifica e riscontro degli aggregati di riferimento; dall'altro, contribuisce ad accrescere la qualità delle informazioni rese al mercato, che beneficiano dei controlli effettuati dalle Autorità. Significativi sono i risparmi dei costi di produzione e verifica sostenuti dagli intermediari.

La coerenza tra disciplina prudenziale e contabile può essere perseguita con la *disclosure* da fornire in nota integrativa, attraverso specifici prospetti di raccordo tra dati contabili e dati prudenziali. Si tratta però di una modalità poco efficace, che aumenta la complessità dell'informativa di bilancio e non aiuta la lettura che ne fanno i diversi utilizzatori.

3. *Le recenti proposte degli Standard Setter*

L'*International Accounting Standards Board* (IASB) e il *Financial Accounting Standards Board* (FASB) stanno affrontando i punti di debolezza rappresentati dalle regole in materia di *impairment* e dall'estensione del *fair value*; il trattamento dell'avviamento non è al momento oggetto di discussione. Su tutti questi aspetti, rilevanti per la corretta rappresentazione contabile, c'è spazio per miglioramenti e affinamenti. L'approccio seguito vede il coinvolgimento di esponenti delle imprese, delle società di revisione, della professione contabile e delle Autorità di vigilanza. Il contributo di queste ultime è fondamentale sia per ottenere il necessario maggiore allineamento tra il mondo contabile e quello regolamentare, sia per pervenire alla definizione di regole contabili più efficaci e meno costose sul piano applicativo.

Va perseguito e incoraggiato il processo di convergenza tra IASB e FASB in materia di principi contabili, per l'estesa operatività *cross border* che caratterizza il settore finanziario e l'elevata interconnessione che accresce i rischi di contagio tra settori e giurisdizioni.

È necessario sviluppare un set unico di regole di elevata qualità, come richiesto dal G-20, che ha assegnato agli *Accounting Standard Setters* il mandato di ripristinare una corretta competitività tra i diversi sistemi. E' auspicabile che si concluda rapidamente e positivamente il processo di riconoscimento degli *International Financial Reporting Standards* (IFRS) da parte dell'Autorità di vigilanza americana sui mercati.

In materia di *impairment* dei crediti, è in corso un progetto per la definizione di un nuovo modello maggiormente *forward-looking*, basato sulle "perdite attese", che consenta di mitigare il problema della prociclicità degli accantonamenti riscontrato durante la crisi. Il processo sta però procedendo con lentezza e in maniera particolarmente articolata.

Nel 2009 lo IASB aveva proposto un approccio basato sulla considerazione delle perdite attese ai fini della determinazione del tasso di interesse effettivo: in concreto si consentiva di

accantonare ogni anno nel conto economico la quota parte degli interessi attivi che copre tali perdite (così detto “*expected cash flow model*”). Tale impostazione, criticata per l’eccessiva complessità, è stata superata nel gennaio 2011 da una proposta – emanata congiuntamente con il FASB - che fa perno sui criteri utilizzati internamente dalle banche per la misurazione e il monitoraggio della qualità del portafoglio crediti e realizza un modello di *impairment* basato sulla classificazione delle attività in sottoportafogli buoni (“*good book*”) e cattivi (“*bad book*”). In tale modello, le perdite attese sulle esposizioni classificate nel “*bad book*” (riconducibili, in buona sostanza, alla nozione di “esposizioni deteriorate” utilizzata dall’Autorità di vigilanza italiana) vanno rilevate immediatamente e per intero in conto economico, mentre quelle riferite alle attività del “*good book*” vanno distribuite nel tempo. E’ di qualche mese fa una proposta di ulteriore affinamento del modello. Essa prevede la classificazione dei crediti in tre livelli (“*bucket*”), anziché in due, avendo come obiettivo quello di riflettere meglio il processo di deterioramento della qualità dei crediti rispetto al momento della loro iniziale classificazione.

Si tratta di iniziative positive, che andrebbero rapidamente finalizzate. Rimangono da definire alcuni aspetti importanti del modello, come ad esempio le regole di classificazione iniziale delle esposizioni nei tre bucket e i criteri di trasferimento tra i medesimi, così da evitare il rischio di comportamenti opportunistici volti a ritardare la rilevazione delle perdite su crediti. E’ necessario che tali dettagli siano definiti in maniera da assicurare, in via anticipata, un sufficiente livello di accantonamenti basato sulle perdite attese, che attenui la prociclicità e promuova un approccio maggiormente in linea con i sistemi di *risk management* delle banche. In questo modo, si dovrebbe realizzare anche l’auspicato maggiore allineamento con i principi generali indicati dal Comitato di Basilea e le logiche di calcolo delle perdite attese rilevanti ai fini prudenziali.

In materia di classificazione e misurazione degli strumenti finanziari, lo IASB con l’IFRS 9 ha confermato il c.d. modello contabile “misto” (*fair value* e costo ammortizzato), cui anche il FASB, dopo un iniziale orientamento verso un approccio di *full fair value*, sembra si stia ora orientando, coerentemente con le raccomandazioni del FSB.

Lo IASB sta valutando l'opportunità di introdurre alcune modifiche all'IFRS 9, senza metterne in discussione l'impianto sostanziale (considerato anche che lo *standard* è già applicato da diverse imprese, che ne hanno sostenuto i relativi costi di implementazione). L'occasione è rappresentata dall'interazione con il progetto di standard contabile sui prodotti assicurativi; in tale ambito, lo IASB intende pure valutare la possibilità di ridurre le differenze rispetto al modello di classificazione e misurazione del FASB, basato sulle caratteristiche degli strumenti finanziari piuttosto che sulle scelte operative (*business model*) delle imprese. L'intenzione del *Board* dello IASB di riaprire l'IFRS 9 non deve essere motivo per allargare l'area di applicazione del *fair value*. Piuttosto, deve essere l'occasione per operare taluni miglioramenti volti a rendere più stabili le valutazioni.

Le problematiche concernenti il consolidamento sono già state oggetto di nuove regole contabili (IFRS 10). E' importante verificare sul campo se il nuovo standard contabile comporti l'auspicata, corretta determinazione del perimetro di consolidamento.

4. Il ruolo dell'OIC e il rapporto con le Autorità

Le considerazioni fin qui svolte evidenziano che chi scrive le regole contabili ha, specie nella congiuntura attuale, un'importante responsabilità.

L'OIC può contribuire in modo attivo al processo di revisione degli standard contabili, per assicurare che il risultato finale persegua l'obiettivo di una corretta rappresentazione contabile dei fenomeni economici senza pregiudicare la stabilità del sistema finanziario, evitando nel contempo indebite penalizzazioni del modello di banca commerciale.

In ambito europeo, l'OIC ha ottenuto un primo importante risultato con la pubblicazione, nello scorso mese di ottobre, in collaborazione con lo *European Financial Reporting Advisory Group* (EFRAG), di un *Discussion Paper* su una tematica di particolare interesse nazionale quale quella delle *Business combination under common control*. Nello specifico, il *Discussion Paper*

rappresenta un contributo importante per risolvere i problemi applicativi dei criteri contabili adottati per le operazioni di aggregazione tra società appartenenti a un medesimo gruppo, che hanno portato a rappresentazioni di bilancio diversificate tra paesi. Più in generale, rappresenta un chiaro esempio del ruolo proattivo che l'EFRAG, assieme ai *National Standard Setter*, può svolgere nel processo di produzione dei principi contabili internazionali. Sarebbe ora opportuno rafforzare la posizione dell'OIC nell'ambito dell'EFRAG.

Ancora più importante appare il rafforzamento del rapporto diretto con lo IASB. Anche in tale ambito, l'OIC può svolgere un efficace ruolo proattivo, sfruttando il patrimonio di esperienza generato dall'applicazione, nel nostro paese, degli IAS/IFRS non solo ai bilanci consolidati dei gruppi quotati, ma anche a quelli individuali delle società quotate e degli intermediari bancari e finanziari vigilati.

Fondamentale è anche l'azione svolta dall'OIC nello sviluppo e nella manutenzione dei principi contabili nazionali. Ricordo che la trasparenza dei bilanci ha un rilievo basilare nelle decisioni di affidamento da parte degli intermediari e nelle valutazioni degli investitori. Salvo impedimenti posti dalla normativa europea (ad esempio, il rispetto del principio di prudenza postulato dalle Direttive), le regole contabili nazionali dovrebbero avvicinarsi sempre più a quelle previste dagli IAS/IFRS, così da avere un unico linguaggio contabile.

L'azione che l'Organismo sta svolgendo sia sul piano nazionale che internazionale è ampia: i risultati raggiunti nei dieci anni di operatività sono significativi, come il dott. Casò ha ben delineato nel suo intervento. Vantaggi potranno derivare dalla intensificazione del confronto con le Autorità di vigilanza, le associazioni di categoria e gli altri *stakeholder* rilevanti del sistema Paese. Le Autorità partecipano solo indirettamente al processo di produzione degli IAS/IFRS, attraverso il contributo fornito alla definizione delle posizioni assunte dagli organismi rappresentativi (tra cui Comitato di Basilea, EBA, IOSCO). E' quindi di particolare rilievo per le Autorità mantenere elevato il dialogo e il confronto con lo *Standard Setter* nazionale, nella consapevolezza che ciascuno agisce in una fase diversa del ciclo produttivo degli IAS/IFRS ma che migliorare la

significatività e la trasparenza dei bilanci è obiettivo comune. La distinzione di ruoli e competenze non deve rappresentare un freno alla collaborazione.

La legge n. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008) ha inteso rafforzare l'indipendenza dell'OIC, prevedendone una fonte permanente di finanziamento e creando in tal modo le premesse affinché l'Organismo si doti delle necessarie risorse (finanziarie, professionali, organizzative) per svolgere un ruolo importante in ambito nazionale e internazionale. È essenziale continuare a garantire tale indipendenza.

5. Conclusioni

Le regole contabili costituiscono una variabile fondamentale per il buon funzionamento dei mercati e per la tutela della stabilità finanziaria.

Nel caso delle banche, il “valore della trasparenza” è ancora più rilevante e significativo; questo valore, molto più che per gli altri settori, è strettamente interconnesso con l'obiettivo della stabilità: ne è uno dei presupposti e, quando viene a mancare, rappresenta spesso il sintomo di debolezze strutturali.

Per preservare la trasparenza è necessario che le regole contabili contemperino le esigenze degli *stakeholder* interessati, non contribuiscano ad accentuare le fluttuazioni cicliche, rappresentino in modo neutrale i diversi modelli di *business* e le prassi gestionali adottate in piena consapevolezza dagli intermediari, consentano di consolidare in modo corretto e completo i rischi da essi assunti in via diretta e indiretta. Regole che non rispettino questi requisiti rischiano di favorire politiche gestionali poco prudenti ed eccessivamente orientate ai risultati di breve periodo, nonché di alterare la corretta allocazione dei fondi da parte degli investitori.

L'attività bancaria cresce progressivamente di complessità. L'innovazione finanziaria, se funzionale a sviluppare in modo sano e prudente l'attività di intermediazione, contribuisce a renderne più efficiente la gestione e a rafforzarne la stabilità; essa va correttamente rilevata. La

coerenza tra prassi gestionali e regole contabili deve essere ampia e declinarsi con riferimento sia alle strategie operative sia ai sistemi di misurazione e di gestione dei rischi.

La logica di sviluppare norme contabili per principi, in maniera da rendere più facile il superamento dei problemi implementativi, è condivisibile. Come contrappeso, vi deve essere una robusta *disclosure*, per assicurare la comparabilità tra imprese; l'applicazione pratica delle regole deve essere guidata dal principio della "discrezionalità ragionevole", che per essere tale deve poggiare su incentivi di non brevissimo periodo, così da evitare comportamenti opportunistici.

La Banca d'Italia è seriamente impegnata, a livello interno e internazionale, nel contribuire a realizzare principi contabili che rispondano ai criteri enunciati e interagiscano virtuosamente con le regole di vigilanza. Per conseguire questi obiettivi sarà essenziale l'apporto di tutti gli attori interessati: gli *Standard Setter*, per l'*expertise* nella elaborazione dei principi; le società di revisione, per le loro responsabilità nella corretta applicazione di quelle regole; gli organi e le funzioni di controllo interno degli intermediari, anche per i loro doveri nella valutazione delle procedure e dei sistemi operativi che presiedono alla corretta elaborazione ed utilizzo delle informazioni; le Autorità di vigilanza, ciascuna per il ruolo ad esse attribuito dall'ordinamento.

Ne potrà beneficiare la solidità del sistema finanziario e, in ultima analisi, la capacità di crescita dell'economia.