Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Relatore: **PEZZINI**

Il Consiglio, in data 24 gennaio 2013, e il Parlamento europeo, in data 15 gennaio 2013, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 marzo 2013.

Alla sua 488ª sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 marzo 2013 (seduta del 20 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 82 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 La proposta in esame costituisce il prolungamento per il periodo 2014-2020 del programma lanciato dalla Commissione nel 2009, per il finanziamento degli organismi che operano nel campo dell'informativa finanziaria e della revisione contabile. Dall'inizio del programma ad oggi, il settore ha subito diverse modifiche. Gli organismi sono stati ridotti e ora sono soltanto tre: **IFRS** (International Financial Reporting Standards Foundation), **EFRAG** (European Financial Reporting Advisory Group), e **PIOB** (Public Interest Oversight Board).

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) **approva la sostanza** del programma, riconoscendo l'alto valore dell'informazione finanziaria e della revisione contabile come fondamento di un mercato solido e trasparente. D'altra parte, **non ha elementi di giudizio** sufficienti per giudicare sulla **congruità** delle somme attribuite, per il funzionamento di ciascun programma, né può avere una propria opinione sull'adeguatezza del "prodotto" di ciascuna istituzione alle necessità dell'utenza, la quale sembra peraltro avere un'opinione del tutto positiva.

1.3 La crisi finanziaria, nella quale il mercato ancora si dibatte, ha fatto emergere l'accresciuta necessità di informazioni più accurate e di norme di revisione sempre più efficaci; ma a nulla servirebbe disporre di tali strumenti, qualora gli "utenti" di questi servizi non fossero in grado di utilizzarli pienamente. Di qui la **necessità di formare esperti di elevato livello** nel settore pubblico e privato: un compito al quale l'UE, gli Stati membri e le imprese devono dedicare ogni sforzo, con un adeguato impegno di fondi.

2. **Introduzione**

2.1 Il 19 dicembre 2012 la Commissione ha pubblicato una proposta di regolamento del PE e del Consiglio intesa a **sostenere**, per il periodo fra il 1º gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020, **lo svolgimento delle attività degli organismi che esercitano attività di elaborazione di principi e di norme nel campo dell'informativa finanziaria e della revisione contabile**. Il precedente piano, del 2009, scadrà il 31 dicembre 2013. Alcuni degli enti previsti nel piano originale sono stati assorbiti da altri; la presente proposta riguarda quindi i soli beneficiari rimanenti, vale a dire la Fondazione IFRS (successore legale dello IASCF), l'EFRAG e il PIOB. Tutta la materia riguarda il settore privato. Il settore pubblico è soggetto al regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC 95) che fissa i principi per la stesura dei bilanci pubblici.

2.2 Tanto la proposta, quanto la relazione che l'accompagna, sono talmente infarciti di acronimi, che diventa difficile orientarsi nella selva di sigle e di relazioni e fra le diverse entità citate nel testo. È necessaria pertanto una **guida alla lettura degli acronimi e degli organigrammi** per facilitare la lettura di documenti che, seppure redatti con precisa terminologia tecnica, costituiscono una seria sfida alla loro comprensione, anche da parte degli addetti ai lavori.

2.3 La guida prevede l'illustrazione, estremamente semplificata, dei seguenti organismi beneficiari:

2.3.1 **Fondazione IFRS** (International Financial Reporting Standards Foundation): essa ha sostituito quella che in origine era denominata IASCF (International Accounting Standards Committee Foundation); e rappresenta l'organo, a livello mondiale che, insieme all'**IFRIC**, redige i principi contabili per la redazione dei bilanci delle società quotate nell'UE. Tali principi

sono stati incorporati nel diritto dell'Unione. Dalla Fondazione IFRS dipendono gli organismi attivi sul piano tecnico, **IASB,** e **IFRS Interpretation Committee**. La *governance* è assicurata da una serie di entità sulle cui funzioni è difficile esprimersi: oltre al Consiglio (Board), abbiamo un **Monitoring Board**, uno **Standards Advisory Committee** e un **Due Process Oversight Committee**.

2.3.1.1 La Commissione riconosce all'IFRS un ruolo primario, come ente di normazione a livello mondiale, e raccomanda di proseguire il sostegno già accordato allo IASCF con un regime stabile di cofinanziamento. Alcuni Stati membri già partecipano al piano, l'UE da parte sua, ha finanziato il 17 % delle spese nel 2011.

2.3.2 **EFRAG** (European Financial Reporting Advisory Group): è il consulente tecnico della Commissione in materia di informativa finanziaria. Si tratta di un'organizzazione privata, istituita nel 2001, il cui controllo era in origine stabilito in proporzione all'entità dei contributi finanziari dei vari partecipanti, fra i quali la Commissione. Dal 2008 la struttura è stata cambiata, per meglio riflettere il **ruolo politico pubblico** che l'EFRAG aveva assunto nel frattempo, come piattaforma di espressione della voce dell'Europa, in campo contabile. Mentre la rappresentanza e il diritto di voto appartengono sempre agli organi di governo, **General Assembly** e **Supervisory Board**, una migliore *governance* è ora assicurata da un **Planning and Ressource Committe** (**PRC**), ma soprattutto da un **rafforzato Supervisory Board** di 17 persone, in rappresentanza delle parti interessate: redattori e utilizzatori di bilanci, enti finanziari, oltre a quattro esperti di politiche pubbliche, nominati dalla Commissione.

2.3.2.1 Secondo la Commissione, l'EFRAG necessita di finanziamenti solidi e a lungo termine, per mantenere credibilità e indipendenza; diversi grandi Stati membri partecipano direttamente al suo sostegno. *La Commissione cofinanzia l'EFRAG per conto degli Stati membri più piccoli.*

2.3.3 **PIOB** (Public Interest Oversight Board): si tratta di una Fondazione spagnola con sede a Madrid. Nonostante la forma privata, si tratta di un organismo di elevata autorità e peso, che garantisce il rispetto delle procedure, della sorveglianza e della trasparenza dei principi di revisione internazionali, dettati dall'**IFAC** (International Federation of Accountants), organismo privato che rappresenta i contabili e i revisori dei conti, a livello mondiale. I partner principali sono il **Monitoring Group** (MG) e l'**IFAC** stesso; il MG rappresenta le autorità di regolamentazione e le istituzioni internazionali al più alto livello ([1]). La *governance* del PIOB è assicurata da dieci membri, due dei quali nominati dalla Commissione.

2.3.3.1 La decisione del 2009 assegnava al PIOB un finanziamento che, nel 2011, è stato pari al 22 % delle spese ammissibili; la Commissione lavora a stretto contatto con questo organismo e ha anche contribuito alla formazione del suo personale, in materia di bilancio UE. Sembra peraltro che la struttura della rete dei finanziatori sia da rivedere: oltre alla Commissione, solo l'IFAC contribuisce con il 78 % a colmare il saldo delle spese. La Commissione si sta adoperando per "diversificare" i finanziamenti, al fine di rafforzare l'indipendenza del PIOB nei confronti dell'IFAC: oltre ai contributi, promessi per il 2013 da qualche istituzione internazionale, è in atto una campagna per acquisire contributi da parte di donatori di tutto il mondo, svolta da un'apposita task force.

2.4 La materia trattata dagli enti per i quali si prevede un sostanzioso finanziamento è altamente tecnica e difficilmente apprezzabile, fuori dal ristretto circolo di specialisti della materia; la Commissione non ha fatto, quindi, **consultazioni esterne** e si è limitata a valutare la congruità dei contributi, alla luce delle proprie esperienze e conoscenze. La valutazione d'impatto ha constatato che il programma di finanziamento ha soddisfatto le aspettative e ha raggiunto gli obiettivi previsti.

3. **Commenti e proposte**

3.1 Il CESE ha già commentato ([2]) il programma originario, esprimendo il proprio appoggio alle proposte della Commissione, avanzando alcune riserve e proposte che saranno richiamate in questo testo, ove necessario. Ora come allora, non si può che **accogliere il principio** della necessità di finanziare l'attività di istituzioni che assolvono compiti delicatissimi e della più alta importanza. Non è possibile, invece, esprimere un **parere informato sull'entità dei finanziamenti**, la cui misura dipende da una quantità di conoscenze, a esclusiva disposizione di una ristretta cerchia di specialisti.

3.2 La crisi finanziaria era già in atto nel 2009, all'epoca della creazione del programma; ma allora era forse troppo presto perché si potessero fare analisi a largo spettro, che includessero gli aspetti meno evidenti delle cause, o meglio delle concause, di quanto è avvenuto. Il tempo trascorso e gli eventi intercorsi nel frattempo, permettono di fare ora qualche riflessione supplementare.

3.3 **L'informazione finanziaria e le tecniche contabili sono costose**; lo diventano ancor più quando sono frutto del lavoro di specialisti non facilmente reperibili sul mercato e per i quali la formazione universitaria è soltanto una base di partenza per acquisire, *sul campo*, competenze di elevato valore. Non solo: questi specialisti devono anche avere elevate qualità morali, tali da garantire la riservatezza delle informazioni e la **neutralità** delle loro analisi; tutto questo per concludere che è certamente

([1]) Fanno parte del MG la Commissione europea, la IOSCO (International Organization of Securities Commission), il BCBS (Comitato di Basilea) ed una serie di altri organismi similari, a livello europeo o mondiale.

([2]) GU C 228, del 22.09.2009; pag. 75; altri pareri importanti, soprattutto per certi aspetti specialistici, GU C 191 del 29.06.2012, pag. 61.

utile il finanziamento degli enti operativi, ma che è anche indispensabile un'opera di **formazione** di specialisti, adeguatamente remunerati e incentivati.

3.3.1 Quando si parla di "specialisti" si pensa di solito a coloro che sono **all'origine** dell'elaborazione delle informazioni o delle norme; ma altrettanto "specialisti" devono essere i loro **destinatari**, quelli per i quali le informazioni sono strumento di lavoro e le norme sono guida nelle loro attività. Si comprende a questo punto come la disponibilità di **risorse umane adeguatamente formate** costituisca una **priorità**, non soltanto per chi produce l'informazione, ma anche **per chi la deve utilizzare**: autorità regolamentari e di vigilanza, legislatori, aziende, istituti di ricerca.

3.4 Corollario della formazione è l'aspetto della **qualità delle informazioni**: al precedente punto 3.1 si è detto che è difficile dare un giudizio sull'entità dei finanziamenti proposti; ancor più difficile e aleatorio sarebbe un giudizio basato sul valore aggiunto dell'utilità che hanno le informazioni per gli utilizzatori. Non rimane che dare un **assenso alla proposta** della Commissione per quanto riguarda **l'importo** dei contributi, basato unicamente sulla fiducia e sull'apprezzamento delle motivazioni.

3.5 Con il precedente parere ([3]) presentato nel 2009, in occasione del lancio del programma, il CESE aveva raccomandato di porre particolare attenzione per evitare indebite influenze o ingerenze nel **mercato dei valori mobiliari** ([4]) regolato dalle norme **IASCF** e **EFRAG**; l'argomento era stato sollevato dalla Commissione stessa, che aveva sollecitato un contributo comunitario per evitare "indebite influenze di parti interessate". Di questo importante e delicato aspetto non si trova più traccia nella nuova proposta di regolamento; il CESE chiede alla Commissione di confermare la sua piena fiducia sull'indipendenza di questi organismi. Altrettanto dicasi per il **PIOB** ([5]).

3.6 Per quanto riguarda l'EFRAG, si rileva che la Commissione cofinanzia questo organismo per conto degli Stati membri più piccoli (i più grandi provvedono direttamente). Probabilmente il contributo della Commissione non varierebbe in modo sostanziale se tutti gli Stati membri versassero una loro quota, magari anche simbolica. Ma il gesto darebbe il segnale di un responsabile **coinvolgimento dell'intera compagine comunitaria** in organismi di importanza comune, prescindendo dalla dimensione di ciascun membro.

3.7 Le norme IFRS (International Financial Regulation Standards) stabiliscono una contabilità delle imprese a prezzo di mercato (marked to market). Durante la crisi finanziaria, si è osservato che tali norme potevano avere un effetto prociclico a breve termine. Il CESE propone di effettuare, ad esempio nell'ambito del programma all'esame, una valutazione costi/benefici di tali norme.

3.8 Come nota finale, il CESE vuole ancora una volta sottolineare **l'importanza della raccolta e dell'elaborazione dei dati**, ma soprattutto la **necessità di saperli correttamente comprendere ed utilizzare**: mentre occorre riconoscere l'alto livello di professionalità dei "fornitori", molto ancora rimane da fare sul versante della multiforme categoria degli utilizzatori, con la formazione e l'aggiornamento di adeguate risorse umane.

Bruxelles, 20 marzo 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

([3]) Cfr. nota 2.
([4]) Cfr. punto 3.2.1.
([5]) Cfr. punto 3.4.