

ASSEMBLEA GENERALE
Roma, 23 giugno 2005

INTERVENTO DEL PRESIDENTE
VITTORIO MINCATO

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

Autorità, Colleghi, Signore e Signori

Confesso una certa emozione nel prendere la parola come neo presidente dell'Assonime, l'Associazione che da novantacinque anni lavora al servizio delle imprese associate e delle istituzioni per promuovere un ambiente giuridico, fiscale e istituzionale favorevole al mercato.

Io stesso, quando quasi mezzo secolo fa ero un giovane impiegato tirocinante del gruppo ENI, studiavo le circolari dell'Associazione come guida insostituibile nell'applicazione delle norme societarie e fiscali. Direi anzi che la mia preparazione professionale in questi campi si è formata proprio sulle circolari dell'Assonime.

Naturalmente, il primo pensiero è il ringraziamento affettuoso al mio predecessore, Vittorio Merloni, grande industriale e presidente efficacissimo nell'ultimo quadriennio. Sotto la sua guida, l'Associazione ha ritrovato l'equilibrio del bilancio, ha rafforzato la compagine associativa, ha ampliato il campo di azione. La rotta è rimasta fermamente puntata sull'Europa, l'apertura dei mercati e l'integrazione, fondamentali garanzie della prosperità e della sicurezza dell'Italia.

Mi compete ora di indicare le linee programmatiche della mia presidenza. Il primo messaggio è di continuità con la tradizione prestigiosa e con l'azione dei miei predecessori. Il nostro è un lavoro di lunga lena, discreto e tenace, del tutto neutrale rispetto agli schieramenti politici.

I temi sono già indicati dalla nostra missione: la qualità delle istituzioni, il quadro normativo per il mercato, la fiscalità delle imprese, l'attuazione del federalismo.

La qualità delle istituzioni

La qualità delle istituzioni costituisce un fattore essenziale della crescita economica, del quale forse abbiamo finora collettivamente sottovalutato l'importanza. L'impresa prospera se l'ambiente istituzionale e normativo favorisce l'assunzione del rischio e l'investimento.

Servono regole semplici, chiare, tra loro coerenti per l'avvio, l'esercizio e la cessazione dell'impresa, basate sul principio generale di libertà d'iniziativa economica. L'intervento pubblico di regolazione deve rispondere a pubblici interessi chiaramente identificati, non deve eccedere nei modi ciò che è strettamente richiesto per la realizzazione dell'obiettivo. Le procedure amministrative devono essere trasparenti, non discriminatorie, non devono ritardare impropriamente le scelte imprenditoriali. Al sistema giudiziario è richiesto di assicurare decisioni rapide e prevedibili.

È a tutti evidente che la situazione attuale non è soddisfacente e che la piena realizzazione di questi principi richiede molto lavoro. I risultati non verranno se a questa azione non si assegna priorità nell'azione del governo nazionale e delle autonomie locali a ogni livello e se l'azione non viene perseguita con continuità e costanza attraverso le legislature, senza distinzione di parte.

Sulla scorta dell'esperienza di molti paesi avanzati, negli ultimi anni l'Italia si è dotata di strumenti utili per assicurare la qualità delle norme e dell'azione amministrativa, fino ai recenti provvedimenti per la competitività.

Sono previsti interventi per ridurre il numero delle leggi e degli adempimenti amministrativi. La legge annuale di semplificazione – introdotta nell'ordinamento nel 1998 – ha ampliato i suoi obiettivi e ora può essere lo strumento di rimozione di qualsiasi vincolo ingiustificato all'attività d'impresa. Tuttavia, i risultati sono scarsi; è mancata l'attuazione concreta.

Il motivo è semplice: norme e procedure amministrative complicate non nascono per caso, ma sono spesso espressione di interessi concreti della politica, della burocrazia, del tessuto economico. Per questo, l'azione di semplificazione urta contro forti resistenze; per questo essa richiede un forte e permanente impulso politico ai massimi livelli.

Occorre anche porre un freno alla produzione normativa a tutela di interessi particolari, che purtroppo continua a proliferare nel Parlamento come nelle assemblee regionali e locali, frenando l'ingresso di nuovi operatori e l'attività economica.

Lo stato della Giustizia continua a costituire un grave ostacolo allo sviluppo dell'economia. Il numero dei processi civili e penali pendenti è sproporzionato e diminuisce troppo lentamente; la durata dei procedimenti è incompatibile con la certezza del diritto; i costi dei procedimenti aumentano a dismisura.

Tra i paesi europei, l'Italia ha il numero più elevato di magistrati per abitante; emergono dunque rilevanti problemi di organizzazione delle risorse disponibili. La riduzione del numero delle udienze richiede modifiche delle norme di procedura, ma anche forse dei sistemi di remunerazione della professione forense.

Un'importante modifica a lungo richiesta dal mondo delle imprese riguarda l'istituzione di sezioni specializzate dei tribunali per la risoluzione di tutte le controversie commerciali. Un passo importante in questa direzione è stato compiuto nel 2003 con l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale; l'operatività dovrebbe essere progressivamente estesa al diritto della concorrenza, alla tutela del risparmio e al diritto societario.

Per l'economia le autorità amministrative indipendenti occupano un posto centrale tra le istituzioni; partecipando alle reti europee di regolazione, esse svolgono anche un ruolo fondamentale di collegamento con le analoghe strutture dell'Unione europea e degli altri Stati membri.

L'indipendenza dal potere esecutivo e la competenza professionale sono i perni del buon funzionamento di questi organi, che le imprese hanno interesse a difendere e preservare. A tal fine, sarebbe opportuno valorizzare il ruolo del Parlamento nella verifica del raggiungimento da parte delle autorità degli obiettivi fissati nelle leggi istitutive.

In generale, una riflessione appare opportuna sul rapporto tra politica e amministrazione. Alla fine della precedente legislatura venne introdotto il cosiddetto sistema "delle spoglie" nella nomina dei funzionari di vertice della pubblica amministrazione; la sua applicazione si è estesa a macchia d'olio anche alle amministrazioni regionali e locali. Vi è un rischio rilevante che tale sistema indebolisca ulteriormente l'efficacia e la continuità dell'azione amministrativa.

Un quadro normativo per la concorrenza

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea impone agli Stati membri di condurre politiche economiche conformi ai principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, che favorisca un'efficace allocazione delle risorse. Questo principio riconosce eccezioni; ma esse devono essere giustificate in base a precise esigenze di interesse pubblico e, nei mezzi, essere proporzionate allo scopo.

Nel corso del tempo, la Corte di Giustizia ha dato di questi principi un'interpretazione giuridica sempre più vincolante. Inoltre, a partire dal 2003 il Consiglio dell'Unione ha incluso il rispetto di tali principi tra le materie oggetto di sorveglianza multilaterale tra gli Stati membri.

Molte norme del nostro ordinamento – a livello statale, regionale e locale – appaiono in contrasto con tali principi; sono tali tutte le norme che impongono ingiustificate restrizioni all'esercizio di un'attività economica. Tra esse rientrano, in gran parte, i regimi di affidamento dei servizi pubblici locali e quelli di licenza che limitano il numero degli operatori, le tariffe minime per le prestazioni professio-

nali, i vincoli di insediamento e orario della distribuzione e dei servizi personali, i limiti alla pubblicità e all'organizzazione in forma societaria di particolari servizi.

È auspicabile che il Parlamento intervenga per dare adeguato inquadramento normativo a queste fattispecie, distinguendo i vincoli giustificati dall'interesse pubblico da quelli che rispondono a esigenze particolari, ma hanno l'effetto di bloccare l'iniziativa e l'accesso al mercato.

In tal modo esso eserciterebbe la propria funzione legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione; porrebbe un limite al dilagare di misure restrittive della concorrenza nella regolazione a livello locale; potrebbe evitare il ricorso alla Corte di Giustizia da parte di coloro che sono danneggiati dalle restrizioni con prevalente finalità di protezione di interessi particolari, ed evitare perciò sentenze che produrrebbero effetti traumatici, smantellando le barriere, ma creando un vuoto legislativo anche su aspetti meritevoli di tutela.

La tutela del risparmio

L'esame del disegno di legge per la tutela del risparmio avanza piuttosto lentamente davanti al Senato; sembra disperso il senso di urgenza che pure molti condividevano dopo gli scandali finanziari del 2003.

Quel disegno di legge non è perfetto. Avremmo preferito che non cadessero le norme sul riordino delle autorità di vigilanza, con la semplificazione del numero e l'attribuzione delle responsabilità secondo chiare linee funzionali.

Manteniamo serie riserve su alcune formulazioni del provvedimento. Ad esempio, l'introduzione per legge delle liste di minoranza per la nomina degli amministratori delle società quotate contrasta con l'istituto degli amministratori indipendenti, che è la strada fin qui seguita dal nostro ordinamento, e non ha paralleli nelle legislazioni estere. Le norme sulle operazioni con parti correlate peccano di eccesso di intervento, laddove sarebbe sufficiente a prevenire i comportamenti illeciti la rigorosa applicazione delle norme del codice civile e di quelle prudenziali della Banca d'Italia. Ma il Parlamento può ancora correggere queste anomalie.

È importante, però, che alla fine il disegno si traduca in legge, per ricostruire la reputazione ferita del nostro mercato dei capitali e riconquistare la fiducia dei risparmiatori e degli investitori esteri. La debole reputazione non colpisce, si badi bene, le imprese di grandi dimensioni, né quelle di medie dimensioni con rating di mercato, che hanno già ritrovato l'accesso al mercato internazionale. Colpisce soprattutto le piccole e medie imprese che avevano iniziato ad affacciarsi al mercato estero delle obbligazioni e vengono ricacciate sul mercato nazionale del credito bancario.

Su questo aspetto, peraltro, è importante che il disegno di legge trovi un migliore equilibrio tra le esigenze di tutela dei risparmiatori e quelle degli emittenti. L'imposizione agli investitori istituzionali di un periodo obbligatorio di detenzione dei titoli senza rating sottoscritti all'emissione e l'obbligo di prospetto nel momento della cessione al pubblico rafforzano opportunamente la tutela dei risparmiatori individuali. Invece, la richiesta agli stessi investitori istituzionali di una garanzia per l'insolvenza anche durante la successiva circolazione dei titoli tra il pubblico può bloccare del tutto il mercato.

Il ritorno della fiducia richiede soprattutto di affrontare i punti deboli segnalati dagli scandali: controlli interni delle società, mancata nomina dei sindaci di minoranza, responsabilità dei revisori, conflitti di interesse interni alle banche, poteri della Consob.

Il disegno di legge all'esame del Senato interviene in maniera incisiva su tutti gli aspetti. In particolare, la chiara attribuzione alla Consob di poteri ispettivi nei confronti dei soggetti vigilati elimina l'incertezza sulla portata dei suoi doveri di vigilanza anche nel merito dei bilanci e dei prospetti; così come l'attribuzione diretta dei poteri sanzionatori, insieme al rafforzamento delle sanzioni, potenzia gli effetti di deterrenza dei comportamenti scorretti.

Anche il problema delle operazioni estere eseguite per aggirare vincoli normativi viene affrontato in maniera incisiva, imponendo obblighi di trasparenza delle operazioni estere in capo alle società quotate sul mercato italiano e rafforzando la responsabilità degli amministratori.

Dunque, auspichiamo che – pur con le opportune correzioni – il disegno di legge venga approvato dal Parlamento senza ulteriori indugi. In sua mancanza, l'immagine di un mercato finanziario opaco e debole nei controlli continuerà a perseguirci, frenando l'afflusso di risparmio italiano ed estero verso i nostri mercati dei capitali.

Il ruolo dell'autodisciplina nel mercato di Borsa

Un ruolo importante nel miglioramento dei sistemi di governo societario e della trasparenza è svolto dal Codice di autodisciplina delle società quotate, del quale Assonime è stata dall'inizio convinta sostenitrice.

Il Codice integra e completa le norme e i regolamenti, precisando i modi degli adempimenti e incoraggiando l'adozione di standard di comportamento più esigenti di quelli richiesti dalla legge. In alcuni casi, le sue formulazioni hanno anticipato l'introduzione delle norme, come ad esempio per i requisiti dei sistemi di controllo interno e la responsabilità collegiale del consiglio di amministrazione per la loro adeguatezza. Nell'adozione del Codice, del resto, l'Italia ha seguito

l'esperienza dei mercati finanziari più avanzati, dove lo sviluppo di questi strumenti è stato imposto dagli investitori istituzionali a maggior tutela dei propri investimenti e degli azionisti di minoranza.

Le indagini condotte dall'Assonime sui comportamenti delle società nell'applicazione del Codice indicano un forte miglioramento nel corso del tempo. Le formulazioni del Codice sono già state oggetto di un primo rafforzamento due anni fa; l'apposito Comitato costituito presso Borsa italiana ha avviato i lavori per una seconda revisione, che sarà completata entro l'autunno.

Il Codice è stato criticato per l'assenza di sanzioni. In effetti, il premio o la penalizzazione per la qualità delle regole di governo societario dovrebbero venire dal mercato, attraverso l'apprezzamento o il deprezzamento del titolo. Tuttavia, non si può negare che la tradizione di scrutinio severo da parte di analisti, società di rating e stampa specializzata, propria dei mercati anglosassoni, da noi stenta ad affermarsi.

Per esempio, vi erano molte informazioni pubbliche che avrebbero dovuto mettere in guardia il mercato e i risparmiatori sulla dubbia qualità di certe società e delle loro emissioni obbligazionarie e azionarie. Ma l'informazione non è emersa fino a quando era troppo tardi. Dunque, vi è un'esigenza reale di rafforzare la sanzione del mercato per l'insufficiente qualità delle regole di governo societario.

A tal fine, l'anno scorso l'Assonime ha elaborato, insieme alle società quotate raccolte in Emittenti Titoli, una Guida alla redazione delle relazioni con le quali le società informano il mercato riguardo ai propri comportamenti di attuazione del Codice di autodisciplina. La Guida indica le informazioni che devono essere date al mercato, implicitamente rafforzando i comportamenti raccomandati, e propone una presentazione tabellare sintetica, da allegare alle relazioni e ai bilanci annuali. La grande maggioranza delle società quotate si è allineata a questa presentazione.

La disponibilità di informazione migliore non garantisce che essa venga utilizzata appieno. Pertanto, l'Assonime ha proposto che Borsa italiana, la quale dispone dell'informazione ed è in grado di analizzarla, renda pubbliche le sue valutazioni in merito alla qualità dei sistemi di *governance*, quale emerge dalle relazioni sull'applicazione del Codice. Finora, tale raccomandazione non è stata accolta.

In generale, emerge forse l'esigenza che Borsa italiana separi in maniera più netta le funzioni di sorveglianza sul mercato da quelle di promozione e gestione dei servizi di quotazione. Sulla scorta di esperienze estere già sperimentate, i giudizi e le sanzioni sulla qualità delle società quotate potrebbero essere affidate a un *panel* indipendente di esperti, analisti e giornalisti specializzati di alta reputazione.

Restiamo, invece, contrari all'attribuzione alla Consob di poteri di sorveglianza e sanzione sull'applicazione del Codice. Le raccomandazioni del Codice sono, per loro natura, suscettibili di interpretazione e applicazione differenziata; la flessibilità rispetto alle società costituisce uno dei suoi valori.

La "legalizzazione" del Codice non solo irrigidirebbe i suoi contenuti, ma potrebbe arrestare il miglioramento della trasparenza e della qualità dei comportamenti verificati negli ultimi anni. L'incertezza sul comportamento del regolatore e il timore di sanzioni potrebbe infatti indurre reticenza e uniformazione al ribasso nelle relazioni sull'applicazione del Codice.

Il Codice è uno strumento creato dal mercato per il mercato. I suoi benefici e i suoi limiti sono ben noti; l'esperienza dei primi anni di applicazione ne ha confermato l'utilità. Sarebbe bene non snaturare lo strumento con interventi normativi mal concepiti.

La legge sulle crisi d'impresa

Quando Vittorio Merloni assunse la presidenza dell'Assonime quattro anni fa, in questa sala, egli indicò la "priorità delle priorità" nella riforma delle norme di gestione delle crisi d'impresa. Purtroppo, un'altra legislatura si sta chiudendo senza risolvere questa importantissima questione; dunque, anch'io la metterò al primo posto tra i miei obiettivi. Sperando in miglior fortuna.

Le norme di gestione delle crisi d'impresa svolgono un ruolo fondamentale nel determinare gli incentivi all'investimento e all'assunzione dei rischi d'impresa. Non è esagerato dire che la nostra legge antiquata – che risale nell'impianto al 1942 – costituisce un ostacolo maggiore allo sviluppo dell'impresa e dell'innovazione.

Nei suoi termini essenziali, la questione si riduce a questo: chi investe e rischia deve poter fallire senza che ciò pregiudichi la sua possibilità di investire e rischiare di nuovo. Sarà il mercato a valutare se la nuova impresa merita o meno il credito. Inoltre, un'impresa si può trovare in difficoltà finanziarie, pur disponendo di prodotti e tecnologie validi; dunque, occorre consentirle di continuare a operare con criteri di mercato, sotto il controllo dei creditori, sottraendola a una gestione giudiziaria le cui procedure e i cui tempi non sono compatibili con un'efficace risanamento aziendale.

Il nostro sistema, invece, resta improntato al principio della tutela assoluta del creditore attraverso la liquidazione coattiva dei beni dell'impresa, pone uno stigma sull'imprenditore fallito anche senza frode. La procedura è gestita dal giudice, il quale non sempre si intende di impresa e di mercato e tuttavia è tenuto a prendere tutte le principali decisioni, avvalendosi di curatori, periti ed esperti per l'accertamento dei valori e la liquidazione delle attività. Le procedure sono così lente

e barocche che al creditore non arriva quasi nulla: mediamente, meno del 15 per cento dei crediti ammessi alle procedure. Il resto se ne va nei compensi degli ausiliari del giudice o semplicemente scompare nel corso del procedimento.

Nell'impresa moderna il problema della distruzione di valore è anche più grave: infatti, la parte prevalente del valore è costituita da beni immateriali che si disperdono rapidamente se l'impresa non può continuare a operare.

Dunque, il nostro sistema non tutela né i creditori, né il valore dell'impresa; non vi è dubbio che debba essere cambiato. Anche la direzione è chiara: occorre mettere al centro delle procedure l'obiettivo della continuazione dell'impresa, affidando la gestione della crisi a imprenditori capaci di presentare un piano credibile di risanamento, sotto il controllo dei creditori. Al giudice va lasciato il compito di certificare le diverse fasi della procedura e risolvere rapidamente le controversie, escludendo ogni compito di gestione.

Occorre ridurre drasticamente la platea delle imprese assoggettabili alla procedura concorsuale, semplificare le procedure, accrescere lo spazio per soluzioni stragiudiziali concordate tra le parti. Alla fine della procedura, ogni debito e pretesa deve essere cancellato; l'imprenditore fallito deve tornare libero di operare senza ombre né penalizzazioni.

Questo modello presuppone un ruolo centrale dei creditori nella gestione delle crisi: a essi compete la scelta del gestore, che può essere lo stesso imprenditore in difficoltà, l'approvazione e la verifica dell'attuazione del piano di risanamento, la definizione del rimborso dei crediti, necessariamente parziale.

Il comitato dei creditori può svolgere tali funzioni se le decisioni hanno valore definitivo e non sono ammesse successive pretese di creditori individuali insoddisfatti; le modifiche già approvate nel regime delle revocatorie costituiscono un passo importante in questa direzione.

In dicembre il Consiglio dei ministri aveva approvato uno stralcio della riforma, che muoveva passi significativi nella direzione giusta. Ora però, con la costituzione di un gruppo di lavoro concorrente presso il Ministero della giustizia, anche quei modesti progressi sembrano rimessi in questione. Senza chiare scelte del governo ogni avanzamento sembra precluso.

La fiscalità d'impresa

Negli anni recenti l'ordinamento fiscale è stato sollecitato da interventi molteplici, provenienti da istanze diverse e non sempre tra loro coerenti. L'introduzione dell'IRPEF ha modificato in profondità l'imposizione dei redditi d'impresa, complessivamente nella direzione della semplicità e dell'allineamento

all'Europa; ma ripetuti interventi di finanza straordinaria, sullo sfondo di un progressivo deterioramento degli equilibri di bilancio, hanno deformato il disegno di singoli istituti, togliendo coerenza all'insieme e rendendo più complessa l'applicazione.

Molti interventi di semplificazione settoriale hanno caratterizzato anche il regime dell'IVA; allo stesso tempo, però, le esigenze di gettito hanno condotto a irrigidimenti burocratici e significativi rallentamenti dei rimborsi, conducendo di nuovo all'accumulazione di enormi crediti delle imprese verso l'amministrazione finanziaria. Nuovi adempimenti a carico delle imprese fornitrici, in sospensione d'imposta, delle imprese esportatrici si traducono in onerosi ostacoli all'attività economica, scoraggiando lo svolgimento degli scambi.

Infine, si è decisa l'introduzione dei nuovi *standard* contabili internazionali anche ai fini civilistici, non richiesta dalle norme europee, senza risolvere i complessi problemi di raccordo con la legislazione civilistica e fiscale preesistente.

Dopo questa autentica tempesta normativa – che, lo voglio ricordare, fa seguito a precedenti e non meno radicali interventi di riforma nella precedente legislatura – le imprese hanno bisogno di una fase di sistemazione degli istituti e di consolidamento di criteri prevedibili d'applicazione.

Perciò, vediamo con grande preoccupazione che iniziano a circolare nuove proposte che prefigurano il ripristino della precedente riforma. I sistemi fiscali richiedono stabilità; quando sono necessarie modifiche occorre procedere con i piedi di piombo, dopo attenta meditazione. Non possono diventare un *ring* di pugilato tra opposte visioni degli schieramenti politici, con decisioni calate come una mannaia sul sistema economico ogni cinque anni. Mi appello qui alla saggezza di tutte le forze politiche affinché nuovi e insopportabili scossoni siano evitati.

Siamo in attesa di un importante decreto correttivo che dovrà rimediare ad alcuni seri problemi applicativi dell'IRES. In particolare, correzioni significative sono richieste ai nuovi istituti della "capitalizzazione sottile", che limita la deduzione degli interessi passivi e che nella forma attuale è inapplicabile, e del consolidato mondiale, che penalizza le imprese italiane rispetto ai concorrenti esteri.

Suscita grande apprensione tra le imprese la progressiva estensione che la normativa anti elusiva ha assunto nel nostro ordinamento fiscale; essa ormai copre tutti i principali istituti del reddito d'impresa e viene applicata in base a considerazioni di tipo meta-giuridico, di difficile definizione concreta. Così, sono aumentate l'opacità del sistema e l'incertezza degli operatori sul comportamento dell'amministrazione finanziaria. Un ripensamento appare necessario.

Si discute molto dell'eliminazione dell'IRAP. Ricordo che, quando l'imposta fu introdotta, essa sostituì oneri in gran parte ugualmente non deducibili; nel complesso i carichi fiscali sull'industria diminuirono, il gettito divenne più stabile. Nel procedimento avviato davanti alla Corte di Giustizia da contribuenti italiani per ottenerne l'abolizione, l'avvocato generale Jacobs ha concluso che l'imposta è simile all'IVA, dunque in contrasto con l'ordinamento comunitario. I suoi argomenti non sembrano del tutto convincenti e avrebbero potuto essere contrastati più efficacemente.

La riduzione dei carichi fiscali che gravano sulle imprese è senz'altro desiderabile, anzi è necessaria; tuttavia, se si giungerà all'eliminazione dell'IRAP, o di sue parti, non si potrà evitare di trovare fonti sostitutive di entrata per le regioni, che sarebbero altrimenti costrette a ridurre servizi essenziali.

I nuovi *standard* contabili internazionali (IAS)

Tra i paesi dell'Unione europea, l'Italia è stato uno dei pochi, e l'unico tra i paesi fondatori, ad avvalersi dell'opzione di rendere obbligatori gli IAS anche nella redazione dei bilanci di esercizio delle società quotate e di alcune tipologie di società non quotate (banche, società con strumenti finanziari diffusi tra il pubblico, enti finanziari assoggettati alla vigilanza della Banca d'Italia).

L'adozione degli IAS ai fini civilistici implica la sostanziale riconsiderazione di molte convenzioni tipiche della tradizione contabile dell'Europa continentale. In estrema sintesi, da un sistema basato sul costo storico, la prevalenza del principio di prudenza su quello di competenza e la tendenza a rappresentare le operazioni in modo da salvaguardare la solidità patrimoniale, si passa a un sistema in cui si privilegiano le valutazioni di mercato (*fair value*), la competenza sulla prudenza, la sostanza economica sulla forma giuridica.

In realtà, anche gli IAS costituiscono un sistema di convenzioni, che non realizza compiutamente l'obiettivo enunciato di una rappresentazione "vera" e uniforme dei valori economici e patrimoniali. Inoltre in molti casi l'applicazione del criterio del *fair value* è facoltativa, lasciando margini rilevanti all'apprezzamento delle singole società.

Le questioni più rilevanti sorgono riguardo alle implicazioni dell'adozione degli IAS, da un lato per le norme civilistiche che regolano i rapporti tra i soci e proteggono gli interessi dei terzi creditori, dall'altro lato per le norme tributarie.

La strada seguita dal legislatore è stata di cercare di rendere neutrale l'adozione dei nuovi principi contabili sotto entrambi i profili, civilistico e fiscale. Pur non eliminandoli del tutto, gli effetti del nuovo sistema contabile sono stati fortemente limitati.

Tuttavia, questa soluzione ha il costo di produrre bilanci separati ai diversi fini d'informazione finanziaria e di regolazione dei rapporti con i soci e con il fisco. Inoltre, poiché l'adozione degli IAS non è obbligatoria per tutte le società, possono sorgere problemi di equità, laddove diverse fattispecie possano essere trattate in modo difforme da diversi soggetti: per esempio, riguardo agli obblighi civilistici di ricostituzione del capitale o al trattamento fiscale delle scorte.

Le considerazioni svolte indicano che forse sarebbe stato meglio limitare l'adozione degli IAS ai soli bilanci consolidati. Tuttavia, ora che la scelta è fatta, dobbiamo lavorare per migliorare il sistema e renderlo più equo e trasparente.

A tal fine, è importante che si sviluppino *standard* comuni di comportamento, riconosciuti e accettati dal mercato come dalle pubbliche autorità. In questo, un ruolo importante può essere svolto dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC): una giovane istituzione privata, che riunisce insieme la professione contabile, le associazioni d'impresa, gli analisti e altri utilizzatori dei bilanci. L'OIC svolge anche un essenziale ruolo di raccordo con le sedi internazionali di elaborazione degli standard contabili, a Londra come a Bruxelles.

L'ordinamento federale della Repubblica

L'evoluzione del nostro ordinamento costituzionale in senso federale è una scelta irreversibile, che risponde a solide, fondate esigenze di avvicinamento del governo ai cittadini. Tuttavia, il disegno costituzionale richiede alcuni aggiustamenti e deve essere completato con l'attuazione del federalismo fiscale.

Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato da questo Parlamento in prima lettura interviene opportunamente a riportare nella competenza esclusiva dello Stato alcune materie, tra le quali le reti nazionali di energia, trasporto e comunicazione, l'ordinamento delle professioni, la sicurezza del lavoro e degli alimenti. Si tratta di materie che certamente richiedono una regolazione unitaria a livello nazionale.

Inoltre, il Titolo V già prevede poteri di coordinamento dello Stato nelle materie di competenza concorrente con le regioni, tramite la fissazione di principi comuni. Il nuovo disegno di legge costituzionale rafforza la tutela dell'interesse nazionale attribuendo al Parlamento – in seduta congiunta – il potere di annullare leggi regionali che siano in contrasto con l'interesse della Repubblica.

Il nuovo Titolo V ha introdotto anche l'importante principio dell'autonomia finanziaria di spesa e di entrata delle regioni e degli enti locali. Tale principio presuppone l'attribuzione alle autonomie locali della responsabilità davanti agli elettori per l'equilibrio dei loro bilanci.

A tal fine, una parte significativa delle risorse delle regioni deve essere direttamente riferibile a basi imponibili regionali e venir decisa, in funzione dei servizi prestati e dell'equilibrio complessivo delle finanze regionali, dalle assemblee regionali. In tale modo, i cittadini valuteranno più chiaramente i benefici dell'azione dei governi regionali anche in relazione ai costi da sopportare.

Queste materie restano ancora da regolare. È alto il rischio che il trasferimento di funzioni alle regioni si traduca in aumenti di spesa e, alla fine, in nuovi aggravii di imposte o del debito pubblico; l'andamento della spesa e lo stato dei bilanci di molte regioni confermano tali preoccupazioni.

Dunque, è urgente che lo Stato legiferi in maniera efficace su questa materia, completando il disegno delle autonomie con adeguate salvaguardie della responsabilità fiscale; in questo contesto, andrebbe anche riesaminata l'efficacia dei vincoli esistenti alla capacità di indebitamento delle autonomie.

Assonime: un'istituzione privata al servizio del paese

Ho voluto dare a quest'ultimo paragrafo del mio intervento lo stesso titolo che quattro anni fa usò Vittorio Merloni per descrivere l'Assonime: un'istituzione privata, sostenuta dalle imprese, che lavora al servizio del paese.

Assonime raccoglie tra i soci le migliori società italiane e molte società estere di eccellenza operanti in Italia nei comparti dell'industria, della banca e dell'assicurazione, dei servizi di comunicazione, trasporto ed energia.

Il suo compito non è di ottenere norme di favore per questa o quell'industria, ma di contribuire a migliorare le norme e le istituzioni che regolano l'economia e il mercato, in stretta collaborazione con il Parlamento, il Governo e l'Amministrazione.

Il nostro paese ha bisogno urgente di migliorare le sue istituzioni per ritornare alla crescita e alla piena occupazione. Serve un ambiente economico trasparente, aperto, concorrenziale, dove le risorse possano muoversi liberamente in cerca degli impieghi migliori.

Il sistema delle norme, la Pubblica Amministrazione e il funzionamento della Giustizia non hanno la qualità necessaria per sostenere un'economia prospera, aperta e integrata internazionalmente.

Nell'ultimo decennio, lo sviluppo di un sistema tendenzialmente bipolare ha semplificato le scelte degli elettori e prodotto maggioranze più stabili per il governo del paese. Le istituzioni per l'economia, però, non ne hanno sempre guadagnato in efficacia e coerenza. È diventato più difficile costruire l'ampio consenso necessario a sorreggere una buona legislazione in materie delicate

come il fisco o il diritto dell'economia. La polarizzazione delle posizioni fatica a riconciliarsi con la necessaria neutralità dei poteri pubblici.

C'è molto da fare. Noi siamo pronti a collaborare in ogni modo utile per farlo.

Nel mio mandato, lavorerò con impegno per mantenere l'indipendenza e la qualità dell'Assonime; per rafforzarne la capacità di interpretare le esigenze delle imprese e del mercato; per aiutare a fare buone leggi.

Con la fiducia di poter contare nel sostegno delle imprese associate che mi hanno chiamato a questo incarico prestigioso, del quale sento la grande responsabilità.

